

---

ISSN: 0212-0747

# ANUARIO ESPAÑOL DE DERECHO INTERNACIONAL

---

Nº 27  
2011

REVISTA DEL  
DEPARTAMENTO DE DERECHO  
INTERNACIONAL PÚBLICO /  
FACULTAD DE DERECHO /  
UNIVERSIDAD DE NAVARRA /  
PAMPLONA, ESPAÑA

---



Universidad  
de Navarra

FUNDADA EN 1974 / UNIVERSIDAD DE NAVARRA / 31080 PAMPLONA. ESPAÑA  
EDITA: SERVICIO DE PUBLICACIONES DE LA UNIVERSIDAD DE NAVARRA

## ESTUDIOS DOCTRINALES SOBRE LA CRISIS DE LIBIA

BERMEJO GARCÍA, Romualdo. La protección de la población civil en Libia como coartada para derrocar un gobierno	9-55
GUTIÉRREZ ESPADA, Cesáreo. Sobre el «núcleo duro» de la resolución 1973 (2011) del Consejo de Seguridad y acerca de su aplicación en la práctica	57-75
CERVELL HORTAL, María José. La resolución 1970 (2011) del Consejo de Seguridad y la remisión de la cuestión libia a la CPI	77-107
LÓPEZ-JACOISTE DÍAZ, Eugenia. La crisis de Libia desde la perspectiva de la <i>responsabilidad de proteger</i>	109-152
OLIVA MARTÍNEZ, J. Daniel. Cuestiones en torno a la legitimidad del Consejo Nacional de Transición Libio a raíz de su reconocimiento por la Asamblea General de las Naciones Unidas	153-183
ECHEVERRÍA JESÚS, Carlos. Revueltas, guerra civil tribal e intervención militar extranjera en Libia	185-201
BERMEJO GARCÍA, Romualdo / GUTIÉRREZ ESPADA, Cesáreo. Conclusiones finales	203-208

## OTROS ESTUDIOS DOCTRINALES

FERNÁNDEZ LIESA, Carlos R. Desarrollos del Derecho internacional frente a los desastres/ catástrofes internacionales	211-242
RUIZ MIGUEL, Carlos. Rebelión en Siria: ¿en la encrucijada o hacia el precipicio?	243-268
GÓMEZ ISA, Felipe. Diversidad cultural y Derechos Humanos desde los referentes cosmovisionales de los pueblos indígenas	269-315
ESTEVE MOLTÓ, José Elías. Los Principios Rectores sobre las empresas transnacionales y los derechos humanos en el marco de las Naciones Unidas para «proteger, respetar y remediar»	317-351
PASCUAL VIVES, Francisco José. La institución del <i>amicus curiae</i> y el arbitraje de inversiones	353-396
MOURE PEÑIN, Leire. Programas de Investigación Científica: una aplicación a las Relaciones Internacionales	397-433

## NOTAS

BINDER, Christina. Anything New Since the End of the Cold War? or International Law Goes Domestic	437-465
GARCIANDÍA GARMENDIA, Rosana. Los Centros de Internamiento de Extranjeros en España a examen	467-492
ODELLO, Marco. The Right to Take Part to Cultural Life	493-521
PIERNAS LÓPEZ, Juan Jorge. El abordaje de la Flotilla de la Liberación por parte de Israel	523-553
REAL, Bénédicte. La cuestión de la representación única de la Unión Europea en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas	555-571
SEATZU, Francesco. The UN Committee on Economic, Social and Cultural Rights and The Right to Adequate Food	573-590
TARDIF, Eric. Medicamentos falsificados	591-613

## DECISIONES DE LOS ÓRGANOS JUDICIALES

## RECENSIONES



---

# La crisis de Libia desde la perspectiva de la *responsabilidad de proteger*

*The Libyan crisis from the perspective of the responsibility to protect*

RECIBIDO EL 26 DE SEPTIEMBRE DE 2011 / ACEPTADO EL 3 DE OCTUBRE DE 2011

---

Eugenia LÓPEZ-JACOISTE DÍAZ

Profesora Titular de Derecho internacional y Relaciones Internacionales  
Universidad de Navarra  
[ejacoiste@unav.es](mailto:ejacoiste@unav.es)

**Resumen:** Desde febrero de 2011, la guerra civil en Libia plantea a la comunidad internacional al desafío de su responsabilidad de proteger a los civiles contra las graves violaciones de los derechos humanos. Entre otras medidas, el Consejo de Seguridad autoriza un uso limitado de la fuerza con fines humanitarios. Sin embargo, el resultado de la intervención de la OTAN suscita dudas razonables sobre la idoneidad de la acción internacional con la «responsabilidad de proteger».

**Palabras clave:** Libia, conflicto armado, responsabilidad de proteger, comunidad internacional

**Abstract:** Since February 2011, the civil war in Libya raises to the international community the challenge of its responsibility to protect civilians against serious violations of their human rights. Among other measures, the Security Council authorizes a limited use of force with humanitarian purposes. However, the outcome of NATO intervention raises reasonable doubts on the adequacy of international action with that «responsibility to protect».

**Key word:** Libya, armed conflict, responsibility to protect, international community

**Sumario:** 1. INTRODUCCIÓN. 2. LA «CRISIS» LIBIA: LOS HECHOS Y EL DERECHO. 2.1. Breve evolución del conflicto. 2.2. Calificación jurídica y el Derecho transgredido. 3. SOBRE LA RESPONSABILIDAD DE PROTEGER. 3.1. Su fundamento. 3.2. Su aplicabilidad, efectividad y límites. 4. DESENLACE DE LA CRISIS LIBIA A LA LUZ DE LA RESPONSABILIDAD DE PROTEGER. 4.1. Asistencia de la Comunidad Internacional. 4.2. Respuestas concretas de la Comunidad Internacional. 5. REFLEXIONES FINALES Y DE FUTURO.

---

\* Quisiera agradecer los comentarios y sugerencias del profesor Armin von Bogdandy, Matthias Hartwig, Christina Binder, Giovanni Verardi y a todos los participantes del Coloquio Iberoamericano celebrado el 28 de julio de 2011 en el *Max Planck Institut für ausländisches und öffentliches Recht und Völkerrecht* de Heidelberg (Alemania)

Este artículo, en el que se abordan cuestiones que han estado y están presentes en el conflicto de Darfur, se ha realizado en el marco del Proyecto I + D concedido por el Ministerio de Ciencia e Innovación, «La contribución del Derecho Internacional y sus Instituciones (Organización de Naciones Unidas, Corte Penal Internacional y Unión Europea) a los intentos de solución de la crisis humanitaria de Darfur (Sudán)» (ref.: DER2009-0739, 01/01/2010 a 31/12/2012) y del que Cesáreo Gutiérrez Espada es su Investigador Principal.

## 1. INTRODUCCIÓN

Los levantamientos de principios del 2011 en los países árabes han provocado ya la caída de los regímenes autoritarios en Túnez y Egipto. Su efecto dominó ha provocado protestas en las calles de Libia, Yemen, Siria, Bahrein y otros Estados que todavía mantienen debates vehementes con sus grupos sociales, como Argelia, Jordania, Mauritania o Marruecos. Las protestas de la población civil contra sus respectivos gobiernos tienen un denominador común: el autoritarismo de sus gobernantes, la falta de democracia y libertad, al menos según la concepción occidental de estos términos, y sobre todo la falta de voluntad de algunos gobernantes para afrontar las reformas democráticas y económicas demandadas. Influyen de forma decisiva otros factores como la corrupción, el desempleo, la pobreza y la escalada repentina de los precios de los alimentos más básicos.

Libia tenía un población de unos seis millones y medio de habitantes, y a principios de 2011 contaba además con unos 2,5 millones de trabajadores extranjeros. El Coronel Muamar el Gadafi gobernaba desde el golpe de Estado de 1969 y –tras casi 42 años en el poder– preparaba la sucesión de uno de sus hijos (Saif el Islam), quien ya era primer ministro y llevaba el control de las finanzas. El ordenamiento jurídico de Libia sigue el modelo del Derecho civil y los principios islámicos, si bien en 1971 Gadafi abolió la ley sharia. La Constitución de 1951 que contenía garantías en el disfrute de los derechos humanos fue suspendida tras el golpe de Estado. En su lugar, se aprobó una declaración constitucional provisional hasta que en 1977 se aprobó el denominado *Green Book*, que recoge las ideas revolucionarias y de gobierno del Coronel Gadafi. Desde entonces, sus actos de gobierno fueron inmunes frente a cualquier jurisdicción<sup>1</sup>. La Corte Suprema Libia carece de competencia para pronunciarse sobre la constitucionalidad de las leyes. El poder del Estado estaba totalmente centralizado en la persona de Gadafi: se basa en un sistema de partido único, la Unión Árabe Socialista cuyo secretario general era Gadafi. Desde 1972 estaban prohibidos los partidos políticos y cualquier otra asociación con fines políticos. Gadafi era el jefe del Estado y del Gobierno, así como el poder supremo para crear y aplicar el Derecho. Si bien, desde una perspectiva occidental, este

---

<sup>1</sup> VANDEWALLE, D., *A History of Modern Libya*, Cambridge, Cambridge University Press, 2006, p. 105 y ss.

régimen era incompatible con el disfrute de los derechos humanos, desde las instancias internacionales de protección de derechos humanos nunca se había denunciado la gravedad o precariedad de esta situación<sup>2</sup>. Al contrario, Libia había ratificado la mayoría de los instrumentos internacionales y regionales de protección de derechos humanos y era miembro electo del Consejo de Derechos Humanos.

Desde el comienzo de la crisis, el conflicto armado en Libia ha dejado más de 1,1 millones de personas desplazadas que han cruzado sus fronteras hacia Túnez, Egipto, el Níger, Argelia, el Chad y el Sudán<sup>3</sup>. Más de 40.000 personas son refugiados y solicitantes de asilo en la isla de Lampedusa (Italia); aproximadamente 16.000 personas han llegado a Italia y Malta por barco. De la región de Trípoli y Zlitan se estiman que hay unos 49.000 desplazados; otras 25.000 personas han abandonado Misrata donde escasean las materias primas más básicas, como alimentos y medicamentos<sup>4</sup>.

Ante esta situación conviene recordar que en la Cumbre Mundial de 2005 se reconoció que las crisis humanitarias se deben afrontar desde la perspectiva de la responsabilidad de proteger a la población civil, ya que se ha confirmado que en los conflictos armados contemporáneos el 90% de las víctimas son civiles y sólo el 10% son combatientes activos<sup>5</sup>, algo que ya era sabido por otro lado.

La protección a los civiles en tiempos de conflicto armado se arraiga firmemente en el Derecho internacional. Sin embargo, desde la Cumbre

<sup>2</sup> Aunque en los informes periódicos presentados ante el Comité de Derechos Humanos y las respuestas del Comité al Estado, sí se habían puesto de manifiesto deficiencias del sistema y propuestas de mejora en sectores como la libertad de opinión y de expresión, la precaria situación de los prisioneros, de los detenidos, las desapariciones forzadas o la implantación de un sistema de recursos judiciales conforme a Derecho. Cfr. CCPR/C/LBY/C4/Add.1, de 25 de agosto de 2009, el informe CCPR/C/LBY/CO/4, de 15 de noviembre de 2007 y los observaciones pertinentes.

<sup>3</sup> Datos aportados por Amnistía Internacional a fecha de 23 de Julio de 2011. Desde entonces se carece de datos oficiales acerca del número de desplazados, desaparecidos o muertos.

<sup>4</sup> Amnesty International, «Revenge killings and reckless firing in opposition-held eastern Libya», 13 May 2011, cfr. <http://livewire.amnesty.org/2011/05/13/revenge-killings-and-reckless-firing-in-opposition-held-eastern-libya/>; New York Times, 10 May 2011, «Killings and rumors unsettle a Libyan city», en <http://www.nytimes.com/2011/05/11/world/africa/11benghazi.html>; The Washington Post, 22 May 2011, «Libyan rebels accused of reprisal attacks», en <http://www.washingtonpost.com/world/middle-east/libyan-rebels-accused-of-reprisalattacks/> 2011/05/20/AFae-Ah8G\_story.htm

<sup>5</sup> S/PV.6531, de 10 de mayo de 2011, p. 3

de 2005 parece que se está imponiendo un nuevo enfoque más amplio sobre la protección debida que trasciende la obligación del Estado y que apela a la comunidad internacional en su conjunto. Bajo determinadas circunstancias, el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas ha asumido una nueva forma de responsabilidad de forma textual en el párrafo 4 de la resolución 1674 (2006). Con ocasión del conflicto de Darfur vuelve a hacer referencia a esta responsabilidad de proteger y autoriza en su resolución 1707 (2006), el despliegue de 17.300 cascos azules y una operación híbrida de la Unión Africana y las Naciones Unidas en Darfur (UNAMID)<sup>6</sup>. A pesar de estas resoluciones, los debates en torno a la situación en Darfur ilustran las dificultades encontradas a la hora de hacer efectiva esa responsabilidad de proteger. Por ello, de acuerdo con la resolución 63/308, de la Asamblea General, el Secretario General presentó en junio 2009 su informe titulado *Hacer efectiva la responsabilidad de proteger*. Este informe ahonda en el concepto de responsabilidad y en sucesivos informes desengrana sus elementos fundamentales<sup>7</sup>. De forma abreviada, se podría decir que la «responsabilidad de proteger» persigue la prevención del genocidio, los crímenes de guerra, la depuración étnica y los crímenes de lesa humanidad, partiendo de la base de que incumbe a cada Estado de forma primordial y perdurable cumplir con esta obligación. Sólo cuando sea evidente que no lo hace, el Secretario General tiene la responsabilidad específica de lograr que la comunidad internacional responda «de manera oportuna y decisiva»<sup>8</sup>.

En este contexto, se comprende que el Consejo de Seguridad adoptase dos resoluciones emblemáticas desde que se desatase la crisis en Libia el 15 de febrero de 2011 y ante el uso excesivo de la fuerza de los cuerpos de seguridad del Estado contra la población civil. El Consejo invoca esta «nueva» responsabilidad de proteger al amparo del capítulo VII de la Carta en la resolución 1970, de 26 de febrero de 2011, y en la 1973, de 17 de marzo del mismo año<sup>9</sup>.

<sup>6</sup> Resolución 1769 (2007) de 31 de julio de 2007.

<sup>7</sup> A/63/677, de 12 de enero de 2009, informe del Secretario General titulado *Hacer efectiva la responsabilidad de proteger*; A/64/864, de 14 de julio de 2010, informe del Secretario General sobre la *Alerta temprana y evaluación y la responsabilidad de proteger*; A/65/877-S/2011/393, de 28 de julio de 2011, titulado *La función de los mecanismos regionales y subregionales para hacer efectiva la responsabilidad de proteger*.

<sup>8</sup> Resolución 60/1, párr. 139, de la Asamblea General.

<sup>9</sup> A diferencia de que hasta la fecha, el Consejo de Seguridad había invocado la responsabilidad de proteger de una forma no coercitiva en Darfur, Kenia, Kirguistán, Yemen, Abyei y la República Árabe Siria.

En la primera aprueba de forma detallada medidas de carácter económico, político, de justicia internacional y militar para proteger a la población civil. En la segunda autoriza el uso de la fuerza bajo determinadas condiciones, aunque no lo haga basándose en ese concepto.

Resulta difícil hacer una valoración global de la situación, dado el desarrollo de las hostilidades. Sin embargo, pensamos que cabe plantearse una aproximación a esta crisis humanitaria desde la perspectiva jurídica de la responsabilidad de proteger. Para ello, este trabajo pretende, en primer lugar, clarificar los hechos y el Derecho aplicable a la situación de Libia, así como el Derecho transgredido por parte del Estado libio. En segundo lugar, analizaremos de forma sintética cómo se debe entender en la actualidad la responsabilidad de proteger según su fundamentación, aplicación y límites, para poder acceder en tercer lugar, al análisis concreto de la adecuación de las diversas actuaciones de la comunidad internacional en Libia según los parámetros y mecanismos de protección inspirados por esta responsabilidad de proteger. La efectividad de la responsabilidad internacional de proteger beneficiará no sólo a la población libia, sino que en su caso saldrá reforzado el orden internacional<sup>10</sup>.

## 2. LA «CRISIS LIBIA»: LOS HECHOS Y EL DERECHO

### 2.1. *Breve evolución del conflicto a la luz de la responsabilidad de proteger*<sup>11</sup>

La crisis libia estalla el 15 de febrero de 2011, cuando los manifestantes invadieron las plazas principales de Trípoli y se arrestó a Fathi Terbil, un conocido abogado defensor de los derechos humanos. Bajo el lema «Revolución del 17 de febrero: Día de la ira en Libia», la ciudadanía se manifestaba por las calles de la capital reclamando democracia, libertad y el Estado de Derecho. La policía antidisturbios se enfrentó a los manifestantes utilizando gases lacrimógenos y porras, pero también abriendo fuego, con munición real, contra los manifestantes dejando varios muertos en la principal plaza de Trípoli. Las manifestaciones fueron creciendo en magnitud a lo largo de todo el país en las

<sup>10</sup> *The Independent*, de 6 de abril de 2011, bajo el título: *The UN has proved its worth in Libya and Ivory Coast*.

<sup>11</sup> Sobre esta cuestión, véase el trabajo del profesor Bermejo en este mismo *Anuario*.

principales ciudades, siendo reprimidas fuertemente por el gobierno, quien no temió hacer uso de la fuerza.

El 22 febrero, el Alto Comisionado de la ONU para los Derechos Humanos hizo un llamamiento a las autoridades libias para que dejaran de usar la violencia contra los manifestantes, recordándoles que tales actos podrían constituir crímenes contra la humanidad<sup>12</sup>. Igualmente, los Asesores Especiales señalaron que el comportamiento del régimen y los actos llevados a cabo podría considerarse como crímenes de lesa humanidad, e insistían en que Gadafi cumpliera con su obligación de proteger<sup>13</sup>. Al día siguiente, el Secretario General reiteró la misma advertencia calificando la crisis como un problema humano de protección y recordó tanto a las autoridades libias (que hicieron caso omiso) y al Consejo de Seguridad (que actuó con diligencia) sus respectivas responsabilidades. El 25 febrero, el Consejo de Derechos Humanos de la ONU estableció una comisión de investigación para aclarar la situación e instó a la Asamblea General que suspendiera a Libia del Consejo de Derechos Humanos. Y así, en efecto, Libia que era miembro electo del Consejo de Derechos Humanos para el período 2010-2013, fue suspendida de su cargo el 15 de marzo de 2011, como consecuencia de las graves violaciones cometidas contra la población civil desde mediados de febrero del mismo año<sup>14</sup>.

A finales de febrero de 2011, se desarrolla ya un conflicto armado entre las fuerzas militares y demás cuerpos de seguridad del Estado, leales a Gadafi, y los rebeldes, los manifestantes y opositores al gobierno. Las batallas se dan en diversas ciudades del país. Bengasi, al este del país, está bajo control de los opositores; las zonas de Al-Brega y Adjabiya fueron bombardeadas por las fuerzas aéreas libias, y en Misrata, ciudad próxima a Trípoli, se sigue con los combates aéreos por el control de la ciudad. Tales combates arrojan como resultado un alto número de muertos, detenidos, encarcelados y desplazados, si bien no existen fuentes oficiales fiables que confirmen los números exactos.

Ante esta situación, el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas adoptó por unanimidad la resolución 1970 (2011), de 26 de febrero, en la que exige a

<sup>12</sup> Reuters, *Libya attacks may be crimes against humanity*, de 22 de febrero de 2011.

<sup>13</sup> Conferencia de prensa del Representante especial del Secretario General para la prevención del genocidio, Francis Deng, y el Representante especial para la responsabilidad de proteger, Edward Luck, sobre la situación de Libia, el 22 de febrero de 2011. <http://www.un.org/es/comun/docs/?path=http://www.un.org/preventgenocide/adviser/state1.shtml>

<sup>14</sup> Resolución A/65/265 de 1 de marzo de 2011, de la Asamblea General adoptada por unanimidad.



Libia que ponga fin a la violencia, remite la situación a la Corte Penal Internacional y establece un embargo de armas, prohibiciones de viajar y la congelación de activos. Asimismo crea un comité de sanciones para el seguimiento de estas medidas, y exhorta a los Estados a que presten ayuda humanitaria. Por último, señala que está dispuesto a adoptar medidas adicionales para hacer efectiva esta resolución.

El 17 de marzo de 2011, el Consejo de Seguridad aprueba otra resolución, la 1973 (2011) por la que incluye, por este orden, un alto el fuego, la búsqueda de una solución política, una zona de exclusión aérea y todas las medidas necesarias para proteger a los civiles y las áreas pobladas. El conflicto armado internacional se inicia, por tanto, para hacer efectiva la zona de exclusión aérea, primero bajo el mando estadounidense<sup>15</sup>, seguido por una coalición internacional, liderada por Estados Unidos, Francia y el Reino Unido, pero que contará con la participación activa de más Estados,<sup>16</sup> hasta que, por último, será asumida por la OTAN, el 31 de marzo, con la operación *Protector Unificado*. A partir de esa fecha se abren diversos frentes de combate: por una parte, las fuerzas gubernamentales resisten frente a los ataques aéreos de la OTAN y tales bombardeos facilitan el avance de los rebeldes que controlan paulatinamente el territorio libio, comenzando por el tercio oriental y algunos enclaves en el este, el enclave petrolero de Brega, la ciudad de Misrata y la región montañosa al sur de Trípoli. Hasta mediados de agosto la capital queda fiel al régimen, hasta que el levantamiento en Trípoli obliga a huir a Gadafi. Por otra, las fuerzas de la OTAN tratan de frenar la escalada de violencia contra la población civil, al mismo tiempo que ayudan, directa o indirectamente, a los opositores en hacerse con el control del país y a establecer relaciones con el Consejo Nacional de Transición, que ha sido reconocido como interlocutor legítimo para la reconstrucción del

<sup>15</sup> Así la Operación Odisea del Amanecer, formada por las fuerzas de Estados Unidos, Francia, Reino Unido, Canadá e Italia tenía por objetivo anular las defensas antiaéreas libias

<sup>16</sup> La coalición inicial formada por Bélgica, Canadá, Qatar, Dinamarca, España, Estados Unidos, Francia, Italia, Noruega y el Reino Unido se fue ampliando posteriormente hasta llegar a 16 países. España aportó cuatro cazas F-18 y dos aviones de reabastecimiento en vuelo para contribuir a la zona de exclusión aérea; un submarino, una fragata y un avión de vigilancia marítima para contribuir al embargo de armas, ambas misiones autorizadas por la ONU. Asimismo facilitó sus bases de Rota y Morrón para la aviación internacional, al igual que hizo Italia, Chipre y Malta. La operación «Odisea del Amanecer», en la que participan 13 países, incluidos Gran Bretaña, Francia, Estados Unidos, Canadá, Bélgica, Italia, España y Dinamarca, comenzó el 19 de marzo de 2011.

país, primero por más de 40 países<sup>17</sup> y, posteriormente, por el Consejo de Seguridad en su resolución 2009 (2011) de 16 de septiembre de 2011.

Este reconocimiento suscita dudas desde un punto de vista jurídico acerca de la legitimidad del citado Consejo Nacional de Transición (CNT) como representante del pueblo libio<sup>18</sup>, al menos hasta los acontecimientos del 21 de agosto de 2011, cuando el citado CNT todavía no ejercía el efectivo control sobre la totalidad del territorio. No obstante, tras el vertiginoso cambio de la situación desde finales de agosto hasta la huida de Gadafi, la situación jurídica del citado CNT cambia considerablemente. Lógicamente se debe constituir un órgano provisional de gobierno en el país, en este caso, el Consejo Nacional de Transición que es reconocido por la comunidad internacional como el legítimo representante del pueblo libio al controlar *de facto* la casi totalidad del territorio libio.

## 2.2. *Calificación jurídica y el Derecho transgredido*

En la evolución de la crisis libia pueden identificarse dos fases diferenciadas, aunque parcialmente coincidentes en el tiempo. Cada una de estas fases merece un tratamiento jurídico distinto. La primera comienza a mediados de febrero con las manifestaciones y las tensiones internas hasta desembocar en pocos días en una guerra civil, es decir, en un conflicto armado no internacional que se mantiene hasta la actualidad. La segunda comienza con la aplicación de las resoluciones del Consejo de Seguridad, en particular, la 1973, que supone claramente la internacionalización del conflicto armado interno que perdura hasta el otoño de 2011.

Ante las alarmantes noticias que llegaban desde el norte de África y las denuncias públicas de instituciones humanitarias, el Consejo de Derechos

<sup>17</sup> A comienzos de junio de 2011, el Consejo Nacional de Transición había sido reconocido por Alemania, Australia, el Reino Unido, Francia, Gambia, Italia, Jordania, Malta, Qatar, Senegal, España, los Emiratos Árabes, y Estados Unidos.

<sup>18</sup> Sobre el problema jurídico del reconocimiento del Consejo Nacional de Transición como representante legítimo del pueblo libio, véase, los foros del debate de la Asociación Europea de Derecho Internacional (<http://www.ejiltalk.org/tag/libya/>) y de la Sociedad Americana de Derecho internacional (<http://www.asil.org/insights110616.cfm>) AKANDE, D., «Recognition of Libyan National Transitional Council as Government of Libya», en <http://www.ejiltalk.org/recognition-of-libyan-national-transitional-council-as-government-of-libya/#more-3607> (23 de julio 2011); TALMON, S., «Recognition of the Libyan National Transitional Council» <http://www.asil.org/pdfs/insights/insight110616.pdf> (16 de junio de 2011)

Humanos decidió crear una Comisión Internacional de Investigación<sup>19</sup>, con el mandato de investigar las posibles violaciones del Derecho internacional de los derechos humanos por parte de Libia y de esclarecer los crímenes cometidos. Según el informe presentado por la citada comisión el 1 de junio de 2011<sup>20</sup>, durante el conflicto armado en Libia se han identificado graves violaciones del Derecho internacional de los derechos humanos, del Derecho internacional humanitario y del Derecho internacional penal sobre todo por parte de las fuerzas gubernamentales, aunque también se han cometido violaciones por parte de los grupos rebeldes, pero en menor número y grado. Los distintos cuerpos de seguridad del Estado libio han hecho un uso excesivo de la fuerza utilizando munición de guerra contra los manifestantes, aunque el número de muertes oscila según la fuente de información. Según el informe de la Comisión Internacional de Investigación, parece que la guerra había dejado hasta la fecha de su presentación más de 10.000 muertos<sup>21</sup>. Además se han documentado numerosas detenciones arbitrarias y desapariciones forzosas<sup>22</sup>, torturas y otras formas de trato inhumano<sup>23</sup>, asimismo recoge testimonios sobre acciones concretas del ejército libio impidiendo el acceso al tratamiento médico de algunas personas<sup>24</sup>, impidiendo de forma brutal la libertad de expresión y el acceso de periodistas al lugar de los hechos<sup>25</sup>. Igualmente recoge testimonios sobre ataques contra civiles y objetivos civiles, incluidos ataques al personal y transporte sanitario<sup>26</sup>. Además, según la Comisión de Investigación las fuerzas gubernamentales habrían utilizado armas prohibidas como minas anti-personas, armas de fósforo y morteros<sup>27</sup>; también se han empleado mercenarios<sup>28</sup>, e incluso se habría obligado a los

<sup>19</sup> Resolución S-15/1, de 25 de febrero de 2011, sobre la situación de los derechos humanos en Libia, párr. 11.

<sup>20</sup> A/HRC/17/44, de 1 de junio de 2011, Informe de la Comisión Internacional de Investigación para investigar todas las supuestas violaciones del derecho internacional de los derechos humanos en Libia.

<sup>21</sup> A/HRC/17/44, de 1 de junio de 2011, párrs. 82-90, informe de la Comisión Internacional de Investigación.

<sup>22</sup> A/HRC/17/44, de 1 de junio de 2011, párrs. 105-120.

<sup>23</sup> *Ibid.*, párrs. 123-129.

<sup>24</sup> *Ibid.*, párrs. 132-139.

<sup>25</sup> *Ibid.*, párrs. 142-154.

<sup>26</sup> *Ibid.*, párrs. 162-180.

<sup>27</sup> *Ibid.*, párrs. 181-189.

<sup>28</sup> *Ibid.*, párrs. 193-201.

extranjeros a servir como tales<sup>29</sup>. La citada comisión hace especial referencia al uso de la violencia sexual como arma de guerra<sup>30</sup> y al empleo de niños soldados<sup>31</sup>. Conviene apuntar que muchos de estos datos han sido recabados por testigos, pero que son puestos en duda por ONGs como Amnistía Internacional y Human Rights Watch<sup>32</sup>.

Libia es parte firmante de numerosos instrumentos internacionales en materia de derechos humanos, así como de los Convenios de Ginebra, del Protocolo adicional II y otros acuerdos de Derecho internacional humanitario<sup>33</sup>. Por tanto, teniendo en consideración que estos hechos se han cometido a lo largo de toda la crisis, conviene matizar las violaciones por parte de Libia de sus obligaciones de proteger, que, por cierto, el estado libio había asumido libremente. Tanto en tiempos de paz, como durante los conflictos armados, Libia tiene la obligación de «respetar y a garantizar a todos los individuos que se encuentren en su territorio y estén sujetos a su jurisdicción los derechos reconocidos en el Pacto, sin distinción alguna...» según el artículo 2 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. Además, los golpes, los abusos y el homicidio de los manifestantes vulneran las obligaciones que se derivan de los artículos 6 y 7 del mismo Pacto. Igualmente está sujeto al artículo 13 del Pacto, según el cual la expulsión de su territorio de los extranjeros establecidos de conformidad con las leyes nacionales sólo podrá efectuarse por las causas previstas en la ley y según los procedimientos previstos al efecto. Otra de las grandes lagunas del régimen libio es la falta de libertad de pensamiento (artí-

<sup>29</sup> *Ibid.*, párrs. 204-211.

<sup>30</sup> *Ibid.*, párrs. 214-216.

<sup>31</sup> *Ibid.*, párrs. 223-227.

<sup>32</sup> Véase el trabajo del profesor Bermejo en este Anuario.

<sup>33</sup> Así, por ejemplo, Libia es parte firmante de los siguientes instrumentos internacionales de protección de los derechos humanos: el Pacto Internacional de Derecho Civiles y Políticos (1966); el Pacto Internacional de Derecho económicos, sociales y culturales (1966); la Convención para la eliminación de la discriminación contra las mujeres (1979); la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes (1984); Convención sobre los Derechos del Niño (1989); Convención internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares (1990) y Convención para la Prevención y la Sanción del Delito de Genocidio (1948). Todos ellos han sido ratificados o adheridos por Libia. Asimismo también ha ratificado numerosos protocolos, como por ejemplo, el Protocolo facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a la participación de niños en los conflictos armados, en vigor desde 2002 y ratificado por Libia en octubre de 2004. A nivel regional, Libia es parte de la Carta Africana de Derecho humanos y de los Pueblos y Protocolo de los Derechos de la Mujer en África, vinculante para Libia desde 2004.

culo 18), la libertad de expresión, sin que nadie pueda «ser molestado a causa de sus opiniones» (artículo 19) y el derecho de reunión pacífica (artículo 21 del Pacto). Por otra parte, el hecho de que el ejército libio impidiese el acceso de la ayuda médica a los heridos en las manifestaciones es contrario al artículo 19 del Pacto Internacional de Derecho Económicos, Sociales y Culturales, a pesar de que su tenor literal parezca que sólo reconoce el derecho de toda persona al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental. Este derecho incluye además una obligación de no impedir el acceso del tratamiento médico como una medida punitiva y que a juicio del Comité de Derechos Humanos supone una obligación que no solo se aplica durante un conflicto armado, sino también en tiempos de paz<sup>34</sup>.

Junto a las obligaciones de protección de los derechos humanos, durante los conflictos armados rige sobre todo el Derecho internacional humanitario como *lex specialis* al Derecho internacional de los derechos humanos. Durante la guerra civil libia, el artículo 3 común a los cuatro Convenios de Ginebra y el Protocolo adicional II constituyen el régimen normativo aplicable. Tanto el artículo 3 común a los cuatro Convenios de 1949 como el Protocolo adicional II proporcionan una protección jurídica a las víctimas de la guerra, especialmente a las personas que ya no participaban en las hostilidades. En consecuencia, están prohibidos las torturas y los tratos inhumanos<sup>35</sup>, las infracciones graves y los crímenes de guerra<sup>36</sup>, así como los ataques a la población civil, «... salvo si participan directamente en las hostilidades y mientras dure tal participación» (art. 13 Protocolo II). Esta disposición resulta especialmente importante, ya que una vez que los rebeldes se organizan como oposición armada para repeler los ataques de las fuerzas militares de Gadafi, ya no se pueden considerar población civil a efectos del Protocolo, sino como combatientes. Una interpretación amplia del citado artículo 13.1 del Protocolo II implicaría una prohibición de ataques contra los objetos civiles<sup>37</sup>. En cambio, según al-

<sup>34</sup> Comentario General N° 14 sobre el artículo 12 (2000), del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, párr. 34.

<sup>35</sup> I Convenio de Ginebra, artículo 12. 2; II Convenio de Ginebra, artículo 12.2; III Convenio de Ginebra, artículos 17.4, 87.3 y 89; IV Convenio de Ginebra, artículo 32.

<sup>36</sup> I Convenio de Ginebra, artículo 50; II Convenio de Ginebra, artículo 51; III Convenio de Ginebra, artículo 130; IV Convenio de Ginebra, artículo 147; Estatuto de la Corte Penal Internacional, artículo 8. 2, a), incisos ii) y iii), y artículo 8. 2, c), inciso i)

<sup>37</sup> MICHAEL B., PARTSCH, K.J., SOLF, W.A. (eds.), *New Rules for Victims of Armed Conflicts*, Martinus Nijhoff, La Haya, 1982, p. 677.

gunas fuentes, las fuerzas del ejército habrían ocupado durante seis semanas el hospital general de Yafran y durante ese tiempo parecen haber atemorizado a pacientes y al personal sanitario<sup>38</sup>.

En cuanto al empleo de minas antipersona, hay que tener presente que Libia no firmó la Convención de Ottawa de 1997. El empleo de este tipo de minas es contrario al principio de distinción entre civil y combatiente que inspira el Protocolo II, que es de carácter consuetudinario, tal y como ha sido corroborado por la jurisprudencia<sup>39</sup> y la práctica internacional<sup>40</sup>. Sin embargo, no puede decirse que su empleo esté prohibido en virtud del Derecho internacional consuetudinario<sup>41</sup>. En el caso de Libia, se ha confirmado que las fuerzas militares estatales habían minado tanto las afueras de Ajdabiya, una población de unos 100.000 habitantes en los alrededores de la carretera a Benghazi, como la zona de Sirte, Wadi al-Ahmar y la zona montañosa de Nafusa con más de 150 minas de origen brasileño<sup>42</sup> y españolas<sup>43</sup>.

El 24 de marzo de 2011, el Grupo de Trabajo sobre Desapariciones Forzadas o Involuntarias denunció la desaparición de más de 100 personas durante el último mes en Libia, poniendo especial hincapié que tales hechos podían constituir crímenes de lesa humanidad<sup>44</sup>. Y es que, en efecto, «el encarcelamiento u otra forma de privación severa de libertad en la violación de reglas fundamentales internacionales» y las desaparición forzosas son actos reconocidos en el Estatuto de Roma como crímenes contra la humanidad, si se cometen como parte de un ataque sistemático en contra de cualquier población civil<sup>45</sup>. También considera que «dirigir intencionalmente ataques contra la población civil como tal o contra civiles que no participen directamente en las hostilidades» constituye un crimen de guerra en los conflictos armados no

<sup>38</sup> <http://www.hrw.org/en/news/2011/06/29/libya-gaddafi-forces-occupy-hospital-terrify-patients-and-staff> (29 de junio 2011)

<sup>39</sup> ICJ *Reports* 1996, sobre las armas nucleares pp. 254 y 255.

<sup>40</sup> HENCKAERTS, J.M., DOSWALD-BECK, L., *Customary International Humanitarian Law*, ICRC and Cambridge University Press, Vol. I, 2007, pp. 6-9.

<sup>41</sup> *Ibid.*, p. 321.

<sup>42</sup> Human Rights Watch, «Libya: Government use of landmines confirmed», de 20 de marzo de 2011 (<http://www.hrw.org/en/news/2011/03/30/libya-government-use-landmines-confirmed>) Amnistía Internacional, «Libya: civilians at risk amid new mines threat», de 25 de marzo de 2011 (<http://www.amnesty.org/en/news-and-updates/Libyan-civilians-risk>)

<sup>43</sup> A/HRC/17/44, de 1 de junio de 2011, párr. 183.

<sup>44</sup> A/HRC/17/45, de 7 de junio de 2011, párr. 31

<sup>45</sup> Artículo 7.1.e) y 7.1.i) del Estatuto de Roma.

internacionales<sup>46</sup>. El IV Convenio de Ginebra y el artículo 8.2.b) del Estatuto de Roma tipifican como crímenes de guerra el uso indiscriminado y desproporcionado de la fuerza, los ataques contra civiles, el bombardeos de aldeas, etc., es decir, toda violación grave de las leyes y usos aplicables en los conflictos armados internacionales dentro del marco establecido por el Derecho internacional. Pero tales abusos contra la población civil cometidos durante un conflicto armado no internacional también suponen un crimen de guerra, según el art. 8, parr. 2, apdo. e), inciso i) del Estatuto de Roma y otros instrumentos internacionales<sup>47</sup>. Por su parte, el Consejo de Seguridad ha condenado los ataques contra personas civiles en el marco de muchos conflictos, entre otros los de Afganistán, Angola, Azerbaiyán, Burundi, Georgia, Líbano, Liberia, Rwanda, Sierra Leona, Somalia, Tayikistán y ex Yugoslavia<sup>48</sup>. El Estatuto de la Corte Penal Internacional no define explícitamente los ataques contra los bienes de carácter civil como crimen de guerra en los conflictos armados no internacionales. En cambio, define la destrucción de bienes del adversario como crimen de guerra «a menos que las necesidades de la guerra lo hagan imperativo», de acuerdo con el artículo 8.2 e), inciso xii) del Estatuto. Por consiguiente, un ataque contra un bien civil constituye un crimen de guerra a tenor de lo dispuesto en el Estatuto en la medida en que las necesidades de la guerra no lo hagan imperativo.

Por último, conviene señalar cómo también Libia había asumido obligaciones en materia de derechos humanos en diversos acuerdos regionales. La Carta Africana sobre los Derechos y el Bienestar del Niño impone un trato especial a los desplazados, considerando que si los miembros de las familias se separan como consecuencia de una acción del Estado, éste debe facilitar a los niños información básica sobre el paradero de sus familiares (artículo 19.3 de la Carta). El artículo 25.2.b) prevé, además, que si la separación se produce a

<sup>46</sup> Artículo 8.2. e), inciso i) del Estatuto de Roma

<sup>47</sup> ST/SGB/1999/13, de 6 de agosto de 1999, Boletín del Secretario General de las Naciones Unidas sobre la observancia del derecho internacional humanitario, sección 5.1; Declaración de El Cairo sobre los derechos humanos en el Islam (1990), (art. 3 a); la Declaración de La Haya sobre el respeto de los principios humanitarios; o e Reglamento n° 2000/15 de la UNTAET, sección 6.1 e) i).

<sup>48</sup> Sobre esta cuestión, véase, por ejemplo, GUTIÉRREZ ESPADA, C., «Sobre la justificación (jurídica) de la intervención armada por causa de humanidad», en *Derechos y libertades ante las nuevas amenazas a la seguridad global*, Consuelo Ramón Chornet (coord.), 2005, pp. 47-78; CANO LINARES, M. A., *La actividad del Consejo de Seguridad en caso de amenaza a la paz*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2011, 433p.

raíz de un desplazamiento interno o externo provocado por un conflicto armado, los Estados deben tomar todas las medidas necesarias para encontrar a los padres o los familiares de los niños. En cambio, a la Comisión Internacional de Investigación no le parece que las acciones del Estado libio hayan sido las suficientes como para dar cumplimiento a estas disposiciones<sup>49</sup>.

Por consiguiente, una vez que la Comisión Internacional de Investigación confirma que el ejército libio ha efectuado ataques indiscriminados contra la población civil, homicidios, torturas, etc., aunque hayan sido puestos en duda por otras fuentes, cabe plantearse qué medios está poniendo la comunidad internacional para cumplir con su obligación de proteger a la población civil frente a estas violaciones del Derecho internacional de los derechos humanos y del Derecho internacional humanitario.

### 3. SOBRE LA RESPONSABILIDAD DE PROTEGER

#### 3.1. *Su fundamento*

En los párrafos 138 y 139 del documento final de la Cumbre mundial de 2005 se constata que «cada Estado es responsable de proteger a su población del genocidio, los crímenes de guerra, la depuración étnica y los crímenes de lesa humanidad». Si bien, «la comunidad internacional debe, según proceda, alentar y ayudar a los Estados a ejercer esa responsabilidad». Ahora bien, «por conducto de las Naciones Unidas, la comunidad internacional tiene también la responsabilidad de utilizar los medios diplomáticos, humanitarios y otros medios pacíficos apropiados, de conformidad con los Capítulos VI y VIII de la Carta, para ayudar a proteger a las poblaciones del genocidio, los crímenes de guerra, la depuración étnica y los crímenes de lesa humanidad». En ese contexto, los Estados afirman estar dispuestos «a adoptar medidas colectivas, de manera oportuna y decisiva, por conducto del Consejo de Seguridad, de conformidad con la Carta, incluido su Capítulo VII, en cada caso concreto y en colaboración con las organizaciones regionales pertinentes cuando proceda, si se demuestra que los medios pacíficos son inadecuados y que las autoridades nacionales no protegen manifiestamente a su población del genocidio, los crímenes de guerra, la depuración étnica y los crímenes de lesa humanidad».

---

<sup>49</sup> A/HRC/17/45, de 7 de junio de 2011, párr. 38.



Que el Estado sea el primer responsable de proteger a su población no es una novedad en el Derecho internacional. Es un principio indiscutible que se deriva de su propia soberanía, del principio de la igualdad soberana de los Estados y de las obligaciones jurídicas específicas que surgen de las declaraciones, los pactos y los tratados relativos a los derechos humanos y protección humana, así como del Derecho internacional humanitario y del Derecho interno. La soberanía no es un poder ilimitado y absoluto. Al contrario, implica, en primer lugar, que las autoridades estatales son responsables *de* proteger la seguridad y la vida de los ciudadanos y promover su bienestar. En segundo lugar, sugiere que las autoridades políticas nacionales son responsables *ante* los ciudadanos a nivel interno y ante la comunidad internacional a través de las Naciones Unidas. Por último, y en tercer lugar, significa que los agentes del Estado son responsables de sus actos, es decir, que han de *rendir cuentas* de sus actos u omisiones<sup>50</sup>. Por tanto, entender la soberanía como responsabilidad y protección implica afirmar los derechos humanos de la población de un Estado, tal y como dicho Estado se ha comprometido a respetar en virtud de la Carta de las Naciones Unidas y los diversos instrumentos internacionales de garantía y protección de los derechos humanos<sup>51</sup>. Sin embargo, esta concepción tiene sus detractores. Algunos cuestionan que el Estado deba responder ante la comunidad internacional argumentado que no han asumido convencionalmente esta obligación<sup>52</sup>. Difícilmente se puede conciliar esta postura con los artículos 40 y 41 del proyecto de artículos sobre la responsabilidad internacional de los Estados por actos internacionalmente ilícitos, que recoge el derecho consuetudinario en la materia<sup>53</sup>. La Corte Penal Internacional tiene competencia precisamente para exigir responsabilidad internacional a los agentes del Estado por la violación grave de las normas imperativas del Derecho internacional, como la tortura o los crímenes de guerra. Incluso aunque un Estado –este caso Libia– no forme parte de su Estatuto, la Corte Penal Internacional podrá actuar por remisión del Consejo, como es el caso, a tenor del párrafo 4 la resolución 1970 (2011).

<sup>50</sup> *La responsabilidad de proteger*, informe de la Comisión Internacional sobre Intervención y Soberanía de los Estados (CIISE), del Canadá (2001), punto 2.15

<sup>51</sup> BELLAMY, A. J., «The responsibility to protect and the military intervention», *International Affairs*, vol. 84, 2008, pp. 615-639, p. 619.

<sup>52</sup> NEWMAN, H., *Humanitarian intervention: confronting the contradictions*, London, Hurts & Company London, 2008, p. 191.

<sup>53</sup> GUTIÉRREZ ESPADA, C., *La responsabilidad internacional: (las consecuencias del hecho ilícito)*, Murcia, DM, 2005, 311 p.

En diversas declaraciones de las Naciones Unidas se constata esta obligación de los Estados de proteger los derechos humanos. Así, por ejemplo, en relación con el derecho al desarrollo<sup>54</sup>, el artículo 3.1 de la Resolución 41/128 de la Asamblea General establece que «el Estado tiene el deber primordial de crear condiciones nacionales e internacionales favorables...»; el artículo 3.3 concreta además, que «los Estado tiene el deber de cooperar mutuamente para lograr el desarrollo y eliminar los obstáculos al desarrollo» y en el artículo 4 establece que «los Estados tienen el deber de adoptar, individual o colectivamente, medidas para formular políticas adecuadas de desarrollo internacional». Por otra parte, el párrafo 3 de las directrices adjuntas a la resolución 46/182 de la Asamblea General, en virtud de la cual la Asamblea creó la Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios, dispone que «cada Estado tiene la responsabilidad primordial y principal de ocuparse de las víctimas de desastres naturales y otras emergencias que se produzcan en su territorio. Por lo tanto, corresponde al Estado afectado el papel principal en la iniciación, organización, coordinación y prestación de asistencia humanitaria dentro de su territorio».

En la actualidad, el sentido del concepto *protección* a los civiles va más allá del trato que un Estado debe dispensar a sus ciudadanos durante los conflictos armados. Proteger implica actuar de tal forma que se garantice la seguridad, pero entendiéndola en sentido amplio. Junto al concepto de seguridad internacional de 1945, la seguridad abarca también la seguridad de las personas, su seguridad física, su bienestar económico y social, el respeto a su dignidad y la protección de sus derechos humanos y libertades fundamentales<sup>55</sup>. En consecuencia, debe entenderse de forma amplia, porque el concepto tradicional de seguridad –seguridad nacional frente ataques militares externos– parece olvidar que la seguridad puede verse en peligro por amenazas internas, incluidas las mismas fuerzas de seguridad de Estado cuando, por ejemplo, los ciudadanos son asesinados por las fuerzas de seguridad del Estado o cuando un gobierno utiliza la violación como instrumento de guerra<sup>56</sup>. En tales casos

<sup>54</sup> Sobre el derecho al desarrollo, véase, BERMEJO GARCÍA, R., «El Derecho al desarrollo: un derecho complejo con contenido variable», *Anuario de Derecho Internacional*, 1985, pp. 211-249; y GÓMEZ ISA, F., *El derecho al desarrollo como derecho humano en el ámbito jurídico internacional*, Universidad de Deusto, Bilbao, 1999.

<sup>55</sup> *La responsabilidad de proteger...*, *op. cit.*, punto 2.21

<sup>56</sup> En sus resoluciones 1612 (2005) y 1820 (2008), el Consejo de Seguridad subrayó que la violación y otras formas de violencia sexual podían constituir un crimen de guerra, un crimen de lesa

ya no basta considerar la seguridad como seguridad nacional o territorial, sino que debe centrarse en la víctima, en cómo alcanzar la seguridad humana. De ahí que la protección a los civiles implique también la acción del Estado o de la comunidad internacional (o de la autoridad competente) para frenar los asesinatos masivos y las violaciones sistemáticas de los derechos humanos de una población<sup>57</sup>. Es decir, que la protección a los civiles y la responsabilidad de proteger tiene una muy estrecha relación, si bien ambos principios –la protección de los civiles y la responsabilidad de proteger– tienen orígenes distintos, pero contenidos complementarios.

Desde una perspectiva conceptual, la responsabilidad de proteger y la protección de los civiles son evidentemente distintas. La responsabilidad de proteger se centra en cuatro crímenes concretos, a saber, el genocidio, los crímenes de guerra, la depuración étnica y los crímenes de lesa humanidad, con independencia de que se cometan durante los conflictos armados o en otras situaciones. Sin embargo, la protección de los civiles tiene un alcance más amplio, ya que su objetivo es proteger la seguridad general, la dignidad y la integridad de todos los seres humanos, mientras que, al mismo tiempo, se centra particularmente en situaciones concretas. Ambas cuestiones están estrechamente relacionadas, ya que comparten un fundamento normativo semejante en torno a cuatro elementos. Primero, la protección de las personas es una responsabilidad primordial de cada Estado. Segundo, la comunidad internacional desempeña un papel de apoyo en relación con ambos principios. Tercero, la prevención y la alerta temprana son aspectos fundamentales de la protección de los civiles y de la responsabilidad de proteger. Cuarto, ni la protección de los civiles ni la responsabilidad de proteger es sinónimo de intervención militar. En todo caso, debe ser el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas quien en el ejercicio de sus funciones derivadas del artículo 39 de la Carta determine caso a caso si una situación concreta pone en peligro la paz y seguridad internacionales, centrándose no solo en la seguridad del Estado o de una región, sino también en la seguridad humana, ya que puede determinar –como lo ha hecho en las resoluciones 1970 y 1973– que una guerra civil, una crisis humanitaria e inclu-

---

humanidad o un acto constitutivo de genocidio. En su resolución 1820 (2008), reconoció que la violencia sexual generalizada y sistemática era un problema de seguridad que debería ser objeto de seguimiento por parte del Consejo.

<sup>57</sup> GALSIUS M., KALDOR M., *A Human security doctrine for Europe: project, principles and practicalities*, London and New York, Routledge, 2006, pp. 325-356.

so golpes de Estado contra regímenes elegidos democráticamente constituyen también una amenaza a la paz y seguridad internacionales<sup>58</sup>. En este contexto se explica por qué el Secretario General ha subrayado que la «responsabilidad de proteger» no pretende subrogar la intervención por razones de humanidad, sino que forma parte de la estrategia mundial para promover el compromiso de todas las naciones con el imperio de la ley y la seguridad humana<sup>59</sup>.

### 3.2. *Su aplicabilidad, efectividad y límites*

Esta responsabilidad de proteger debe activarse frente al genocidio, crímenes de guerra, limpieza étnica y crímenes contra la humanidad<sup>60</sup>, pero teniendo en cuenta los principios de la Carta y del Derecho internacional<sup>61</sup>. De ahí que esta responsabilidad se construye sobre tres pilares: a) que los Estados son los primeros responsables en dispensar esta protección a la población; 2) que la comunidad internacional asume la responsabilidad de asistir al Estado en el desempeño de su responsabilidad y, sólo cuando éste no pueda o no quiera, será la comunidad internacional quien deba prevenir y proteger a la población de los genocidios o de los crímenes de guerra; y 3) que en el ejercicio de su responsabilidad, la comunidad internacional deberá utilizar todos los medios necesarios, tanto los de carácter diplomático, como económico o humanitario, así como cualesquiera de otra índole. Si el Estado como primer responsable falla en el cumplimiento de esta protección, la comunidad internacional podrá utilizar medidas más severas, incluso el uso de la fuerza armada autorizada por el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas<sup>62</sup>.

<sup>58</sup> CHESTERMAN, S., *Just War or Just Peace? Humanitarian Intervention and International Law*. Oxford: Oxford University Press, 2001, 295p. WALLENSTEEN, P./ JOHANSSON B., «Security Council Decisions in Perspective», en *The UN Security Council. From the Cold War to the 21st Century*, David M. Malone (ed.). Boulder, CO: Lynne Rienner, 2004, pp. 17-37.

<sup>59</sup> A/59/2005, de 25 de marzo de 2005, informe de Secretario General titulado: *Un concepto más amplio de la libertad: desarrollo, seguridad y derechos humanos para todos*, párr. 133

<sup>60</sup> A/63/677, de 12 de enero de 2009, informe del Secretario General titulado *Hacer efectiva la responsabilidad de proteger*, párr. 5

<sup>61</sup> GUTIÉRREZ ESPADA, C., «Los modos de hacer efectiva la responsabilidad», en *Derecho internacional y comunitario ante los retos de nuestro tiempo: homenaje a la profesora Victoria Abellán Honrubia*, Ana María BADIA MARTÍ, Antoni PIGRAU I SOLÉ, Andreu OLESTI RAYO (coords.), Vol. 1, 2009 (El derecho internacional ante los retos de nuestro tiempo), pp. 371-406.

<sup>62</sup> A/63/677, de 12 de enero de 2009, párr. 57.

Esta responsabilidad tiene un alcance amplio, porque incumbe al Estado, pero también a la comunidad internacional. Sin embargo, no se trata de una idea nueva o radical. En 1945, el comité de redacción en San Francisco, refiriéndose a la cláusula de jurisdicción interna del Artículo 2.7 declaró que si los derechos y las libertades fundamentales son «gravemente ultrajados de manera que se creen unas condiciones que comprometan la paz u obstaculicen la aplicación de las disposiciones de la Carta, dejan de ser entonces una preocupación exclusiva de cada Estado»<sup>63</sup>. Supone una manifestación más del desarrollo progresivo del Derecho internacional contemporáneo<sup>64</sup>, que ha adquirido funciones de protección de los intereses comunes de los Estados<sup>65</sup>.

Esta nueva perspectiva de la responsabilidad de proteger ha sido calificada por la doctrina de muy diversas maneras, según los distintos autores: algunos la ven como una imposición política del uso de la fuerza selectiva, al amparo de razones humanitarias<sup>66</sup>, otros como «el caballo de Troya de la intervención unilateral», e incluso como un «vino viejo en odres nuevos»<sup>67</sup>, hasta llegar a afirmar que supone una «revolución en las fuentes del orden internacional»<sup>68</sup>.

<sup>63</sup> Doc. 555/III/1/27, UNCIO. vol. 11, pp. 380, 394-395.

<sup>64</sup> Al menos así ha sido calificado en la doctrina. Cfr. Entre otros, BOISSON DE CHAZOURNES, L., CONDORELLI, L., «De la «responsabilité de protéger», ou d'une nouvelle parure pour une notion déjà bien établie», *Revue Générale de Droit International Public*, vol. 110, 2006, 1, pp. 11-18; HILPOLD, P., «The duty to protect and the reform of the United Nations. A new step in the development of international law?», *Max Planck Yearbook of United Nations Law*, vol. 10, 2006, pp. 35-69; MOLIER, G., «Humanitarian intervention and the responsibility to protect after 9/11», *Netherlands International Law Review*, 53, 2006, pp. 37-62.

<sup>65</sup> En efecto, el artículo 1 común a los convenios de Ginebra establece que «las Partes contratantes se comprometen a respetar y a hacer respetar el presente Convenio en todas las circunstancias». De ahí se deriva, sin duda, la obligación de velar por asegurar el respeto (duty to ensure respect). Es decir, esta obligación tiene carácter normativo, es algo más que valor ético o moral, por lo que los Estados no sólo deben respetar el derecho internacional humanitario, impidiendo que los órganos estatales atenten contra el bien jurídico protegido, sino que sobre todo significa que los Estados deben asegurar con sus actos el disfrute de los derechos y garantías humanitarias del orden internacional. Cfr. RENSMANN, T., «Die Humanisierung des Völkerrechts durch das *ius in bello* – Von der Martens'schen Klausel zur «Responsibility to Protect», *Zeitschrift für ausländisches und öffentliches Recht und Völkerrecht*, vol. 68, 2008, pp. 111-128, p. 118.

<sup>66</sup> BINDER, M., «Humanitarian Crises and the International Politics of Selectivity», *Human Rights Review*, vol. 10, 2009, pp. 327-348

<sup>67</sup> ÖSTERDAHL, I., VAN ZADEL, E., «What will *jus post bellum* mean? Of new wine and old bottles», *Journal of Conflict and Security Law*, vol. 14, 2009, pp. 174-207

<sup>68</sup> STAHN, C., «The Responsibility to Protect: political rhetoric or emerging legal norm?», *American Journal of International Law*, vol. 101, 2007, pp. 99-120, p. 101.

Ante este panorama valorativo, conviene analizar qué significa esta responsabilidad y el alcance de la protección.

Desde un punto de vista estrictamente jurídico, la responsabilidad no puede ser totalmente equiparada con el sentido jurídico de deber (*duty*)<sup>69</sup>. Bajo el término *responsabilidad* se entiende habitualmente una obligación moral, como un «derecho-obligación», pero no como un derecho subjetivo a inmiscuirse en la jurisdicción de otro Estado. No supone un «*duty to act*» sino más bien un «*power to act*»<sup>70</sup>. Por esta razón, el juez TREVES estima que esta obligación de proteger –en el sentido del término inglés *duty*– no forma parte del Derecho internacional positivo<sup>71</sup>. En cambio, de acuerdo con el artículo 1 común a los cuatro convenios de Ginebra, las partes firmantes asumen no solo una obligación de respetar el Derecho internacional humanitario (*duty to respect*), sino también una obligación positiva de garantizar su cumplimiento (*duty to ensure respect*)<sup>72</sup>. Esta doble obligación de carácter consuetudinario vincula a los Estados con independencia de que se trate de un conflicto internacional o uno no internacional<sup>73</sup>. Respetar y hacer respetar los derechos humanos también está presente en el artículo 2.1 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. Esta formulación habitual en el Derecho de Ginebra también ha sido utilizada recientemente por el Tribunal Internacional de Justicia en el caso del Congo, ya que la doble obligación –de respetar y de actuar para garantizar los derechos– representa un principio del Derecho internacional de los derechos humanos<sup>74</sup>. En el fondo, la denominada «responsabilidad de

<sup>69</sup> REISMAN, W.M., Report, Tenth Commission: Present Problems of the Use of Armed Force in International Law, Sub-group on Humanitarian Intervention, *Annuaire de l'Institut de Droit International*, vol 72, 2007, pp. 237-244, en donde argumenta que la responsabilidad de proteger no puede ser equiparada por completo con una obligación de prometer. RODIN, D., «The Responsibility To Protect and the Logic of Rights», en *From Rights to Responsibilities: rethinking intervention for humanitarian purposes*, Oliver Jitersonke & Keith Krause (eds.), 2006, pp. 45, 57-58, donde argumenta que la responsabilidad puede llevar aparejada una obligación, pero no necesariamente.

<sup>70</sup> REISMAN, W.M., Report, Tenth Commission «Present problems of the use of force in international law. Sub-group on humanitarian intervention»..., *op. cit.*, p. 244.

<sup>71</sup> *Ibid.*, p. 272

<sup>72</sup> RENSMANN, T., «Die Humanisierung des Völkerrechts durch das *ius in bello*...», *op. cit.*, p. 116.

<sup>73</sup> ICJ Reports 1986, p. 144, párr. 220, en el asunto de las acciones militares y paramilitares en Nicaragua, donde argumenta que esta obligación no sólo se deriva de los convenios de Ginebra sino también de los principios generales del Derecho internacional humanitario que en su mayor parte están expresados en los citados convenios.

<sup>74</sup> ICJ Reports 2005, en el caso de las actividades armadas en el territorio del Congo, párr. 345: «The Court... [f]inds that the Republic of Uganda... by its failure, as an occupying Power, to

proteger», está impregnada de esta obligación jurídico-positiva de garantizar también con los hechos el respeto de los derechos humanos de la población, tanto en tiempos de paz como durante los conflictos armados<sup>75</sup>. Además, en la Opinión Consultiva sobre el muro de Israel, el Tribunal Internacional de Justicia confirmó la existencia de una obligación colectiva de proteger como norma del Derecho internacional<sup>76</sup>.

En Derecho internacional, el término responsabilidad se emplea principalmente para clasificar las consecuencias que se derivan de la violación de una obligación internacional. La violación atribuible al Estado de una norma internacional constituye un acto internacionalmente ilícito que desencadena la responsabilidad internacional de ese Estado.<sup>77</sup> Esta responsabilidad desencadena entonces las obligaciones secundarias del Estado, tales como el deber de poner fin al incumplimiento o la obligación de reparar.<sup>78</sup> La responsabilidad de proteger a las poblaciones de las violaciones graves no se refiere a este tipo de responsabilidad del Estado, pero sí a una responsabilidad política y jurídica del Estado o de la comunidad internacional con un resultado análogo, ya que el objetivo final de esta responsabilidad de proteger también consiste en poner

---

take measures to respect and ensure respect for human rights and international humanitarian law in Ituri district, violated its obligations under international human rights law and international humanitarian law...».

<sup>75</sup> HILPOLD, P., «The Duty to Protect and the Reform of the United Nations – A New Step in the Development of International Law»... *op. cit.*, p. 47 y ss; STANH, C., «Responsibility to Protect: Political Rhetoric or Emerging Legal Norm?» *American Journal of International Law*, vol. 101, 2007, pp. 99; WINKELMANN, I., «Responsibility to Protect» – Die Verantwortung der Internationalen Gemeinschaft zur Gewährung von Schutz», en Pierre-Marie DUPUY *et al.* (eds.), *Völkerrecht als Wertordnung*, Homenaje a Christian Tomuschat, 2006, p. 446.

<sup>76</sup> ICJ *Reports* 2004, párrafos 155-157 y sobre su argumentación, RENSMANN, T., «Die Humanisierung des Völkerrechts durch das *ius in bello*... *op. cit.*, p. 123. Para más detalles sobre la Opinión consultiva véase, BERMEJO GARCÍA, R. y POZO SERRANO, P., *Una tierra y dos Estados: Análisis jurídico-político del conflicto árabe-israelí*, Eunsa, Pamplona, 2011, pp. 286-301. Igualmente los trabajos del *Anuario de Derecho Internacional*, vol. XX, 2004, de KOVACS, P., «Rather judgement than opinion? Or can we speak about a third type judicial procedure before the International Court of Justice», pp. 447-466; LÓPEZ-JACOISTE, E., «Algunas reflexiones sobre la Opinión consultiva sobre el muro de Israel: la solución está en Ramallah y Gaza y no en La Haya ni en Manhattan», pp. 467-492; POZO SERRANO, P., «La Opinión consultiva sobre las consecuencias jurídicas de la construcción del muro en el territorio Palestino ocupado: problemas de competencia y oportunidad», pp. 493-520.

<sup>77</sup> GUTIÉRREZ ESPADA, C., *La responsabilidad internacional: (las consecuencias del hecho ilícito)*, Murcia: DM, 2005, 311 p.

<sup>78</sup> Resolución 56/ 83 de 28 de enero de 2002, de la Asamblea General, por la que se aprueba el proyecto de artículos sobre la responsabilidad de los Estado por actos internacionalmente ilícitos, en concreto, los artículos 28-39.

fin a las violaciones graves de los derechos humanos y, bajo determinadas circunstancias, a hacer reparaciones, llegado el caso.

El lenguaje de la Carta de las Naciones Unidas utiliza de forma clara el término *responsabilidad* para hacer alusión a las funciones y competencias del Consejo de Seguridad del artículo 24 de la Carta. A pesar de la ambigüedad jurídica del término responsabilidad<sup>79</sup>, la responsabilidad de proteger demanda implícitamente la acción coercitiva o no del Consejo de Seguridad frente a las violaciones masivas y graves de los derechos humanos. En cambio, el Documento final de la Cumbre de 2005 es más restrictivo al reconocer la responsabilidad de la comunidad internacional, pero limitada a la adopción de medidas no coercitivas, mientras que las medidas coercitivas del Consejo se deberán aprobar, caso a caso, según las circunstancias. Debe matizarse, no obstante, qué se debe entender por comunidad internacional en este contexto, pues, sin duda alguna, la comunidad internacional, no es sujeto ni un mero actor del Derecho internacional. Al aludir al concepto de la comunidad internacional se está haciendo referencia a la comunidad internacional organizada, a las Naciones Unidas,<sup>80</sup> a quien los Estados le han previsto con un sistema concreto de seguridad colectiva que pasa por la responsabilidad y la acción del Consejo de Seguridad. Por ello, en la Cumbre de 2005 se establece con claridad que en primer lugar el responsable es el Estado y de forma subsidiaria –o incluso complementaria–<sup>81</sup> la comunidad internacional, que deberá actuar por los cauces reglamentarios de la Carta. No es que la responsabilidad de un Estado sobre su población aparezca y desaparezca, tampoco la obligación de la comunidad internacional de asistirle

<sup>79</sup> PAYANDEHT, M., «With Great Power comes Great Responsibility? The Concept of the Responsibility to Protect within the Process of International Lawmaking», *Yale Journal of International Law*, vol. 35, 2010, pp. 469-516, p. 501

<sup>80</sup> Véase en este sentido, SREENIVASA RAO, P., «The concept of 'international community' in international law and the developing countries», en *From bilateralism to community interest. Essays in honor of Judge Bruno Simma*, ed. Ulrich Fastenrath et al. (eds.), Oxford, Oxford University Press, 2011, pp. 326-338, p. 330.

<sup>81</sup> *La responsabilidad de proteger...*, *op. cit.*, pp. 23-25; Resolución de la Asamblea General 60/1 (2005), Párr. 139 y el informe del Grupo de Alto Nivel, 2004, parr. 201. S/PV. 6531 de 10 de mayo de 2011, p. 13. Durante el debate en el Consejo de Seguridad de 10 de mayo de 2011 sobre la aplicación de las resoluciones sobre Libia, el representante de Noruega explica cómo es preferible hablar de una responsabilidad complementaria que no subsidiaria, ya que, la acción de la comunidad para proteger a los civiles no implica que el primer responsable –el Estado– quede relegado en su obligación de seguir prestando protección.



a ese Estado en el cumplimiento de su obligación, ni la del Consejo de Seguridad, según los casos. No cambia la naturaleza de esa responsabilidad, pero sí los medios que resulten adecuados en cada circunstancia para prevenir el genocidio, las limpiezas étnicas, los crímenes de guerra y los crímenes de lesa humanidad<sup>82</sup>.

Una interpretación equivocada sobre la responsabilidad de proteger puede llevar a una grave confusión entre la responsabilidad de proteger y la acción armada<sup>83</sup>. La responsabilidad de proteger no significa automáticamente intervención. De lo contrario, se comprenden los temores de que dicha responsabilidad de proteger se convierta en una norma que legitime la intervención humanitaria unilateral o en un intento de suplantar al Consejo de Seguridad a través de posibles autorizaciones de acciones coercitivas por la Asamblea. Al contrario, la clave para entender lo que la responsabilidad de proteger tiene que decir sobre la intervención armada radica en reconocer que este concepto de la responsabilidad de proteger es un principio internacional diferente del concepto propuesto en su momento por el informe canadiense de 2001. Por ello, el Secretario General, en su informe sobre la efectividad de esta responsabilidad, puntualiza que la Asamblea carece de tales competencias, pero que es el foro apropiado para adoptar sanciones por debajo del umbral de la acción armada<sup>84</sup>.

En consecuencia, a pesar de que el documento final de la Cumbre de 2005 no ofrezca criterios sobre las circunstancias necesarias para la autorización del uso de la fuerza ante crisis humanitarias ni establezca alternativas al capítulo VII de la Carta cuando se bloquee el Consejo de Seguridad<sup>85</sup>, no hay que rasgarse las vestiduras, ya que la aplicación del capítulo VII de la Carta requiere la previa calificación de que una situación concreta supone una amenaza a la paz y seguridad internacionales, de acuerdo con el artículo 39 de la Carta. Sólo posteriormente podrá adoptarse las medidas que se estimen oportunas en un caso concreto. Esta responsabilidad de proteger no pretende

<sup>82</sup> BELLAMY, A. J., «The responsibility to protect and the military intervention»..., *op. cit.*, p. 634.

<sup>83</sup> Así, por ejemplo, cuando el Consejo de Seguridad debatió en 2002 esta responsabilidad, China insistió en que las cuestiones relativas al uso de la fuerza sólo competían al Consejo de Seguridad y en exclusividad. Por su parte, la diplomacia rusa argumentaba que la mera posibilidad de una acción armada unilateral menoscaba el sistema de seguridad colectivo de la Carta. SC/7591, de 11 Diciembre 2002

<sup>84</sup> A/63/677, de 12 de enero de 2009, párr. 57.

<sup>85</sup> BELLAMY, A. J., «The responsibility to protect and the military intervention»..., *op. cit.*, p. 617

modificar la Carta, pero sí aplicar los criterios de legitimidad no escritos, pero presentes en el espíritu del capítulo VII<sup>86</sup>.

El *primer pilar* de esta responsabilidad reconoce que el Estado es el primer responsable en proteger, como consecuencia de su soberanía, como ya se ha apuntado. Esta responsabilidad es jurídicamente vinculante desde la entrada en vigor del Convenio contra el genocidio en 1951, ya que de él se deriva una obligación positiva de actuar para los Estados dirigida a frenar la comisión de dicho crimen<sup>87</sup>. Como concluía la Comisión Independiente de Investigación creada para la investigación del genocidio de Ruanda<sup>88</sup>, la Convención para la Prevención y la Sanción del Delito de Genocidio establece «la responsabilidad de actuar»<sup>89</sup>. Pero esta responsabilidad de actuar para proteger va más allá del delito del genocidio ya que, según los casos, puede aconsejarse la aplicación del artículo 2.7 de la Carta de la ONU. Esta comprensión ha marcado la evolución de organismos regionales, en particular, en África. Si bien la Organización de la Unidad Africana insistía en la no-intervención, su sucesora, la Unión Africana, ha insistido en la no-indiferencia. En el año 2000, cinco años antes de que la Cumbre Mundial aceptara la responsabilidad de proteger, el artículo 4 h) del Acta Constitutiva de la Unión Africana contempla «el derecho de la Unión a intervenir en un Estado Miembro con arreglo a una decisión de la Asamblea y en relación con circunstancias graves como crímenes de guerra, genocidio y crímenes de lesa humanidad». Se hacía una clara distinción entre los Estados miembros, que no habían de injerirse «en los asuntos internos de otros» (artículo 4.g)) y la Unión, que podía hacerlo en las tres «circunstancias graves» que se han indicado.

El *segundo pilar* de esta responsabilidad implica la obligación de la comunidad internacional de asistir al Estado cuando éste no puede o no quiere cumplir con su obligación<sup>90</sup>. Ahora bien, los modos de asistir los Estados son

<sup>86</sup> En el debate del *Institut de Droit Internationale*, REISMAN, M.W., «Present problems of the use of force in international law. Group on humanitarian intervention»..., *op. cit.*, p. 277; STROMSETH, J., «Rethinking humanitarian intervention: the case for incremental change», en *Humanitarian Intervention: ethical, legal and political dilemmas*, J. L. Holzgrefe (ed.), Cambridge University Press, Cambridge, 2003, pp. 232-273, pp. 245-255.

<sup>87</sup> DORR, N., «The Responsibility to Protect: an emerging norm?» *Irish Studies in International Affairs*, vol. 19, 2008, pp. 189-207, p. 198.

<sup>88</sup> S/1999/1257, de 16 de diciembre de 1999, apéndice, sección. IV.1.

<sup>89</sup> Resolución 260 A (III) de la Asamblea General, anexo.

<sup>90</sup> CERVELL HORTAL, M.J., «Análisis y críticas del Informe del Secretario General de las Naciones Unidas sobre la manera de hacer efectiva la responsabilidad de proteger (2009)», en *Estados y*

los habituales del Derecho internacional contemporáneo. La asistencia podría adoptar alguna de las siguientes formas<sup>91</sup>: a) alentar a los Estados a que cumplan sus obligaciones derivadas del primer pilar; b) ayudarlos a que ejerzan esa responsabilidad; c) ayudarlos a aumentar su capacidad de proteger; y d) ayudar a los Estados «que se encuentren en situaciones de tensión antes de que estallen las crisis y los conflictos». En definitiva, estas formas de asistencia, se centran principalmente en la prevención y en la alerta temprana<sup>92</sup>.

El *tercer pilar* de esta responsabilidad de proteger se basa en que las respuestas de las Naciones Unidas deben considerar la utilización de todos los medios disponibles en virtud de los Capítulos VI, VII y VIII de la Carta, según corresponda, y que la combinación de medios debe reconsiderarse y ajustarse de acuerdo con la evolución de la situación sobre el terreno. «Si los medios pacíficos resultan inadecuados» y «las autoridades nacionales no protegen a su población», los Estados afirmaron en la Cumbre de 2005, que «estamos dispuestos a adoptar medidas colectivas, de manera oportuna y decisiva, por medio del Consejo de Seguridad, de conformidad con la Carta, incluido su Capítulo VII, en cada caso concreto, y en colaboración con las organizaciones regionales pertinentes».

Conviene subrayar al menos dos cuestiones importantes de la conjunción de estos tres pilares. Por una parte, que no caben soluciones estándar. Cada crisis debe tratarse de acuerdo con sus circunstancias, de ahí el necesario margen de apreciación del Consejo de Seguridad y la amplitud de medidas posibles a adoptar. Así, por ejemplo, cuando los crímenes sean cometidos por agentes estatales y no estatales, la asistencia militar internacional colectiva puede ser la forma más eficaz de ayudar al Estado a cumplir sus obligaciones derivadas de la responsabilidad de proteger y, en casos extremos, a restablecer su soberanía efectiva. En tales situaciones, la pronta utilización selectiva y comedida de los medios militares puede salvar vidas y aportar cierto grado de estabilidad, proporcionando así el tiempo y el espacio necesarios para la di-

---

*organizaciones internacionales ante las nuevas crisis globales* (XXIII Jornadas ordinarias de la Asociación Española de Profesores de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales, AEPDIRI, celebradas en la Rioja el 10, 11 y 12 de septiembre de 2009) (coord.) José Martín y Pérez de Nanclares, 2010, pp. 483-492.

<sup>91</sup> Resolución 60/1, de la Asamblea General, párr. 139.

<sup>92</sup> A/64/864, de 14 de julio de 2010, informe del Secretario General sobre la *Alerta temprana y evaluación y la responsabilidad de proteger*.

plomacia, los procesos políticos internos, la recuperación y la reconciliación.<sup>93</sup> Por ello, no hay que olvidar que junto a las acciones del capítulo VII de la Carta, la comunidad internacional cuenta también con otras acciones, más silenciosas y de menor seguimiento por parte de la opinión pública como son los métodos de investigación, de determinación de los hechos, los buenos oficios, mediación, la persuasión personal para la resolución de conflictos, previstos en los Capítulos VI y VIII de la Carta<sup>94</sup>. Es más, una de las mayores contribuciones que aporta esta nueva forma de entender esta responsabilidad de proteger es que pone al mismo nivel de importancia a las medidas que no implican el uso de la fuerza y la acción armada autorizada. De esta forma se supera la tentación de abordar las crisis complejas casi exclusivamente desde el punto de vista militar.<sup>95</sup> Por esta razón, me parece muy revolucionaria y radical la postura de la profesora PETERS quien extrae como consecuencia necesaria de la «responsabilidad de proteger» una obligación jurídica de actuar del Consejo de Seguridad, en el sentido de que este órgano tiene la obligación de activar en todos los casos el capítulo VII de la Carta, si quiere evitar un incumplimiento de su «obligación de proteger» por inacción o bloqueo como consecuencia del ejercicio del derecho de veto de algunos de sus miembros permanentes<sup>96</sup>. Extraer este tipo de obligación del Consejo de Seguridad de tener que activar *siempre* sus facultades coercitivas, no parece casar bien con el espíritu y tenor de la Carta de las Naciones Unidas, donde se regulan las facultades discrecionales del Consejo. Claro que su discrecionalidad no debe significar arbitrariedad ni obligatoriedad<sup>97</sup>.

<sup>93</sup> A/63/677, de 12 de enero de 2009, informe del Secretario General titulado *Hacer efectiva la responsabilidad de proteger*, párr. 40.

<sup>94</sup> A/65/877-S/2011/393, de 28 de junio de 2011, informe del Secretario General titulado: *La función de los mecanismos regionales y subregionales para hacer efectiva la responsabilidad de proteger*, párr. 30.

<sup>95</sup> BELLAMY, A. J., «The responsibility to protect and the military intervention»..., *op. cit.*, p. 630, haciendo referencia a la situación de Dafur.

<sup>96</sup> PETERS, A., «The responsibility to protect: spelling out the hard legal consequences for the UN Security Council and its members», en *From bilateralism to community interest. Essays in honour of judge Bruno Simma*, ed. Ulrich Fastenrath et al. (eds.), Oxford, Oxford University Press, 2011, pp. 297-325.

<sup>97</sup> Véase, entre otros, CRAWFORD, J., «The Charter of the United Nations as a constitution», en *The Changing Constitution of the United Nations*, H. Fox (ed.), 1997, pp. 3-16; DUPUY, P. M., «The constitutional dimension of the Charter of the United Nations revisited», *Max Planck UNYB*, vol. 1, 1997, pp. 2-33; CAHIN, G., «La notion de pouvoir discrétionnaire appliquée aux organisations internationales», *Revue Général de Droit Internationale Public*, vol. 107, 2003, pp.

Por otra parte, para hacer realidad esta nueva forma de entender la responsabilidad de proteger resulta hoy muy necesaria la colaboración de las organizaciones regionales. Esta colaboración es necesaria no sólo porque así figure formalmente en el párrafo 139 del documento final de la Cumbre de 2005, sino porque la experiencia de Kosovo, Ruanda, Sierra Leona, Congo, Sudán etc., han demostrado que la solución de un problema regional requiere una solución regional; la solución de un conflicto en Europa aconseja la acción de la Unión Europea, y la acción de la Unión Africana y las demás organizaciones subregionales para las cuestiones africanas<sup>98</sup>. Los mecanismos regionales y subregionales pueden alentar mejor a un Gobierno a reconocer y cumplir sus obligaciones de protección de los derechos humanos en virtud de los convenios internacionales regionales correspondientes, así como a determinar y abordar las fuentes de tensión dentro de sus sociedades antes de que produzcan las atrocidades. Además, por su mayor proximidad geográfica, cultural y social con el foco del conflicto pueden contribuir de manera más efectiva a la comprensión de la situación mediante el envío de información a las autoridades que puedan adoptar decisiones en el plano mundial, lo cual disminuiría el riesgo de interpretaciones erróneas, información equívoca y distorsiones deliberadas. Todo esto, sin contar que podrán mediar en las negociaciones de paz, y como autoridad política podrán sugerir o adoptar soluciones, según las competencias materiales de cada organización internacional regional.

En términos de principio, las decisiones de las organizaciones regionales de suspender la condición de miembro de los países en que los gobiernos establecidos han sido derrocados por golpes militares muestra una postura alentadora respecto de la rendición de cuentas –y a juicio del Secretario Gene-

---

535-600; FASSBENDER, B., «The United Nations Charter as constitution of the international community», *Columbia Journal of Transnational Law*, vol. 36, 1998, pp. 529-678; HERDEGEN, M. J., «The constitutionalization of the UN security system», *Vanderbilt Journal of Transnational Law*, vol. 27, 1994, pp. 135-159; REISMAN, M., «The constitutional crisis of the United Nations», en *Le développement du rôle du Conseil de Sécurité*, Colloque de l'Académie de Droit International de La Haye, 21-23 Juillet 1992, Martinus Nijhoff Publishers, Dordrecht/Boston/London, 1993, pp. 399-423; TOMUSCHAT, CH., «International Law as the constitution of mankind», en *International Law on the Eve of the twenty-first Century: Views from the International Law Commission*, 1997, pp. 37-50.

<sup>98</sup> A/65/877-S/2011/393, de 28 de junio de 2011, párr. 6, del informe del Secretario General titulado: *La función de los mecanismos regionales y subregionales para hacer efectiva la responsabilidad de proteger*, argumentado la estrecha conexión y comunicación más directa de los organismos regionales con los posible focos de un conflicto

ral—<sup>99</sup> se adelantaría mucho con respecto a la responsabilidad de proteger, si las atrocidades masivas de los derechos humanos son uno de los criterios determinantes para la suspensión de la condición de miembro de una organización internacional. Este ha sido el caso de la Libia a quien la Liga Árabe suspendió su condición de Estado miembro de la organización por sus ataques contra la población civil. La Asamblea General de la ONU adoptó medidas similares respecto a su condición de miembro en el Consejo de Derechos Humanos, antes de que el Consejo de Seguridad decidiera actuar.

#### 4. DESENLACE DE LA CRISIS LIBIA A LA LUZ DE LA RESPONSABILIDAD DE PROTEGER

El informe canadiense sobre la responsabilidad de proteger entendía dicha responsabilidad bajo tres formas específicas: prevención, reacción y reconstrucción<sup>100</sup>. En la actualidad, el Secretario General de las Naciones Unidas explica que la protección a la población civil implica primero prevenir, antes que reaccionar ante una necesidad de protección humana; en segundo lugar, cuando se tenga que intervenir, deberá hacerse de acuerdo con el orden internacional y, en tercer lugar, proteger conlleva la reconstrucción y la consolidación de la paz<sup>101</sup>.

En los orígenes de esta crisis se demuestra cómo desde hace años ha habido un déficit por parte del Estado libio y de la comunidad internacional en cuanto a la prevención. Quizás se hubiese podido evitar algunos desenlaces, si el Estado libio no hubiese sido tan opaco en sus informes ante el Comité de Derechos Humanos y hubiese habido un verdadero diálogo entre el Comité y el Estado para avanzar en el disfrute de los derechos y libertades fundamentales casi inexistentes en Libia<sup>102</sup>.

La segunda fase de esta responsabilidad implica reaccionar. Esto significa que el Estado o la Comunidad internacional, cuando el primero no quiera o no pueda, deben responder con medidas adecuadas ante las situaciones de im-

<sup>99</sup> A/65/877-S/2011/393, de 28 de junio de 2011, par. 34.

<sup>100</sup> *La responsabilidad de proteger*, op. cit., pp. 21-58.

<sup>101</sup> A/65/877-S/2011/393, de 28 de junio de 2011, par. 15.

<sup>102</sup> CCPR/C/LBY/C4/Add.1, de 25 de agosto de 2009, el informe CCPR/C/LBY/CO/4, de 15 de noviembre de 2007 y las observaciones pertinentes.

periosa necesidad de protección humana. La formulación «cuando el Estado no quiera o no pueda» está pensada principalmente para los casos de «Estados fallidos» en los que aún cuando haya una voluntad positiva de proteger la vida de la población el Estado carece de los medios o autoridades necesarias para ejercerlo. En tales situaciones, desde la doctrina se ha cuestionado cuál es el límite de la «soberanía fallida» para poder afirmar que la acción internacional no interfiere en los asuntos domésticos del Estado, y en consecuencia, el respeto del artículo 2.4 de la Carta no resulta cuestionado por la acción internacional<sup>103</sup>.

En el caso libio conviene matizar que no es un Estado fallido, en el sentido de descomposición de su organización de poder, al menos al inicio del conflicto. Al contrario, las violaciones a la población civil son el resultado del cumplimiento de las órdenes del Gobierno. Sin embargo, en el momento en que no ejerce efectivamente la responsabilidad soberana de proteger a su población, el principio de no intervención pierde su fuerza. En este caso, la comunidad internacional ha adoptado medidas de muy diversa índole. Por una parte, la comunidad internacional y las organizaciones regionales instan a Libia a que cese las violaciones contra su población. Sin embargo, tras comprobar que las violaciones perduran, a pesar de las gestiones diplomáticas, se aprueban, por otra, otras medidas más severas, como el uso de la fuerza armada autorizada por el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas.

#### 4.1. *Asistencia de la comunidad internacional*

Desde mediados de febrero de 2011, la comunidad internacional ha adoptado diversas medidas para instar a Libia a cumplir con su obligación de proteger a la población civil. Tales medidas van desde los incentivos diplomáticos, hasta la congelación de activos, la prohibición de viajar, embargo de armas, pasando por la expulsión de Libia de los organismos intergubernamentales o la remisión de la situación a la Corte Penal Internacional. Estas medidas fueron adoptadas principalmente por el Consejo de Seguridad de las Naciones Uni-

<sup>103</sup> GOODMAN, R., «Humanitarian Intervention and Pretexts for War», *American Journal of International Law*, vol. 100, 2006, pp. 107-141; JANSE, R., «The Legitimacy of Humanitarian Interventions», *Leiden Journal of International Law*, vol. 19, 2006, pp. 669-692.

das, pero avaladas por una variedad de instancias internacionales y regionales, incluyendo el Consejo de Derechos Humanos, la Asamblea General, la Liga Árabe, la Unión Africana, el Consejo de Cooperación del Golfo, la Unión Europea y la OTAN. En efecto, en esta crisis, las organizaciones regionales están jugando un papel decisivo, y están ayudando a establecer las condiciones bajo las cuales el Consejo de Seguridad adoptó medidas coercitivas que se han aplicado con suma inmediatez. En primer lugar, el 22 de febrero la Liga Árabe, a pesar de ser una organización que tradicionalmente está basada en el principio de no intervención, suspendió la participación de Libia hasta que cesara la violencia<sup>104</sup>. El 23 de febrero, el Consejo de Paz y Seguridad de la Unión Africana condenó públicamente «the indiscriminate and excessive use of force and lethal weapons against peaceful protestors, in violation of human rights and International Humanitarian Law» como respuesta a las aspiraciones legítimas de la población libia democracia, reformas políticas y económica<sup>105</sup>.

Ante el incumplimiento reiterado de Libia de las resoluciones del Consejo y la escalada de tensión por parte de las fuerzas del Estado, la comunidad internacional ha alcanzado un acuerdo en reconocer al Consejo Nacional de Transición, el órgano de gobierno de los opositores como el «representante legítimo del pueblo libio». En consecuencia, muchos Estados cortaron las relaciones diplomáticas con Libia, entre otros, Francia, Estados Unidos, Turquía o el Reino Unido<sup>106</sup>.

Entre los factores que debió sopesar el Consejo de Seguridad para adoptar tales medidas, cabe mencionar, por un lado, la intransigencia libia junto al deterioro de la situación en diversas ciudades, en particular, en Benghazi<sup>107</sup>. En el plano diplomático, el régimen de Gadafi rechazó las exigencias establecidas en la resolución 1970 y se negó a permitir que convoyes de ayuda humanitaria entraran en las ciudades sitiadas como Misrata y Ajdabiya. Por

<sup>104</sup> Véase el comunicado, en [http://www.arableagueonline.org/lasimages/picture\\_gallery/bayan 22-2-2011](http://www.arableagueonline.org/lasimages/picture_gallery/bayan%2022-2-2011).

<sup>105</sup> Documento de la Unión Africana, PSC/PR/COMM (CCLXI), de 23 de febrero de 2011.

<sup>106</sup> *El País*, 28 de julio, donde se explica como Londres reconoció al Consejo Nacional de Transición (CNT) como «única autoridad gubernamental» de Libia y decidió expulsar de Reino Unido a los actuales representantes diplomáticos del Gobierno de Muamar el Gadafi. Además, el Reino Unido ha cerrado temporalmente su legación diplomática en Trípoli y elevará al rango de embajada la misión que está ya desplegada en Bengasi, capital política de los rebeldes, y nombrará a un embajador si así se lo pide el CNT.

<sup>107</sup> BELLAMY, A.J./ WILLIAMS, P.D., «The new politics of protection? Côte d'Ivoire, Libya and the responsibility to protect», *International Affairs*, vol. 87, 4, 2011, pp. 825-850, p. 840.



ello, se intentaba buscar una solución pacífica y diplomática a través del enviado especial de la ONU y contando con el apoyo del Comité de Alto Nivel de la UA y de muchos otros gobiernos. Todos ellos llegaron a la conclusión de que la diplomacia por sí sola no impediría una masacre. En consecuencia, se ideó la imposición de una zona de exclusión aérea en la resolución 1973. Es la primera vez que el Consejo de Seguridad autoriza una acción militar, condicionada, pero acción militar, para proteger a las poblaciones en un Estado sin su consentimiento<sup>108</sup>. Esta acción hubiese sido impensable sin el apoyo de las organizaciones regionales, razón por la cual se abstuvieron China y Rusia en la votación. Esta pronta respuesta del Consejo, al aprobar las resoluciones 1970 (2011) y 1973 (2011), es una clara señal de su decisión de abordar la situación en Libia y permitir a la población libia, mediante el diálogo nacional, el hacer realidad sus legítimas aspiraciones a la reforma política de manera pacífica y sostenible, manteniendo al mismo tiempo la independencia, la integridad territorial y la unidad nacional del país, como se señala en la resolución 1973 (2011).

Junto a las negociaciones diplomáticas el Reino Unido y Francia presentaron al Consejo el borrador de la zona de exclusión aérea, a pesar de la clara oposición de Rusia, China, Brasil y Alemania, bajo la expectante actitud de los Estados Unidos. Al mismo tiempo, la OTAN comenzó a movilizar busques en la zona. En consecuencia, su Secretario General reveló que la Alianza estaba discutiendo cómo ejecutar el embargo de armas y la posible zona de exclusión aérea sobre Libia<sup>109</sup>. El 7 de marzo el Consejo de Cooperación del Golfo (CCG) pidió al Consejo de Seguridad de la ONU «tomar todas las medidas necesarias para proteger a los civiles, incluyendo la aplicación de una zona de exclusión aérea sobre Libia», y condenó «los crímenes cometidos contra la población civil, el uso de armas pesadas y el reclutamiento de mercenarios por el régimen libio». Al día siguiente, la Organización de la Confederación

<sup>108</sup> En este sentido conviene recordar la resolución 46/182 de la Asamblea General que, además de crear la Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitario, en su párrafo 3 dispone que «deberán respetarse plenamente la soberanía, la integridad territorial y la unidad nacional de los Estados, de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas. En este contexto la asistencia humanitaria deberá proporcionarse con el consentimiento del país afectado y, en principio, sobre la base de una petición del país afectado.» BELLAMY, A.J./ WILLIAMS, P.D., «The new politics of protection? Côte d'Ivoire, Libya and the responsibility to protect»..., *op. cit.*, p. 846.

<sup>109</sup> Comunicado de prensa de la OTAN, «*NATO ready to support international efforts on Libya*», de 10 de marzo de 2011, <http://www.nato.int/cps/en/>

Islámica se hizo eco de la posición del Consejo de Cooperación del Golfo y exhortó a una prohibición de vuelos en la zona, pero excluyendo expresamente la intervención terrestre<sup>110</sup>. Pocos días después, el Consejo de Cooperación del Golfo manifestó que el régimen de Gadafi había perdido toda legitimidad e instó a la Liga Árabe que se iniciasen los contactos con el Consejo Nacional de Transición.

La intervención de la Liga Árabe ha sido sin duda decisiva para la adopción de la resolución 1973 del Consejo de Seguridad. El 12 de marzo, la Liga Árabe pidió al Consejo Seguridad que se impusiera de inmediato una zona de exclusión aérea en Libia y se establecieran zonas seguras en lugares expuestos a los bombardeos como medida de precaución que permitiese la protección del pueblo libio y extranjeros residentes en Libia, pero respetando la soberanía y la integridad territorial de los Estados vecinos. También pidió que se «cooperara con el Consejo Nacional de Transición de Libia para ofrecerle apoyo urgente y permanente, así como la necesaria protección de las violaciones graves y delitos graves cometidos por las autoridades libias»<sup>111</sup>.

La insistencia de la Liga de Estados Árabes ha evitado el bloqueo del Consejo de Seguridad. Así lo explicaron los representantes de China y la Federación Rusa, en la explicación de sus respectivas abstenciones, señalando que si bien priorizaban los medios pacíficos para resolver el conflicto, para Rusia la resolución 1973 dejaba además muchas preguntas sin respuesta, en concreto en relación a cómo y por quién se tenían que aplicar las medidas adoptadas o cuáles serían los límites de la participación internacional. China explicó que no quería bloquear la acción con su voto negativo en consideración a los deseos de la Liga Árabe y la Unión Africana.<sup>112</sup>

En principio, el desarrollo de las negociaciones diplomáticas, la intervención directa y activa de las organizaciones regionales pertinentes y las prontas respuesta del Consejo de Seguridad, como autoridad competente a nivel internacional, autorizando sanciones selectivas e inteligentes primero, y medidas coercitivas después, no hacen más que corroborar que la responsabilidad de proteger es una realidad aplicada a este conflicto libio, tal y como los Estados

<sup>110</sup> Comunicado final de la reunión de emergencia del Comité Permanente de Representantes de la Organización de la Confederación Islámica sobre los desarrollos alarmante de Libia, de 8 de marzo de 2011, en [http://www.oicoci.org/topic\\_detail.asp?t\\_id=5022&x\\_k](http://www.oicoci.org/topic_detail.asp?t_id=5022&x_k)

<sup>111</sup> Resolución, n°. 7360, 12 marzo de 2011 del Consejo de la Liga de Estados Árabes, párrs. 1 y 2.

<sup>112</sup> SC/10200, de 17 de marzo de 2011.

asumidos en la Cumbre de 2005. Ante esta situación, se comprende que la Corte Africana hubiera aprobado por unanimidad medidas provisionales contra Libia. Esta decisión resulta pionera, ya que exige a Libia que ponga fin a las violaciones del Derecho internacional de los derechos humanos y otras acciones contra «la integridad física» contra su población<sup>113</sup>. La Corte Africana condenó las «graves y generalizadas violaciones de los derechos humanos en Libia» y declaró la situación como de «extrema gravedad y urgencia», y ordenó a Libia poner fin a cualquier acción que pudiera provocar la pérdida de la vida o la violación de «cualquier persona física integridad», en violación del Derecho internacional de los derechos humanos.

En otro orden de cosas, pero con el fin de gestionar bien los «daños colaterales» de esta crisis, los Estados han asumido diversas iniciativas de socorro. Así, por ejemplo, en la zona central del Mediterráneo, Italia y la Agencia Frontex para el control de las fronteras están llevando a cabo una operación conjunta denominada Hermes 2011, iniciada el 20 de febrero por solicitud oficial del gobierno italiano, y cuyo objetivo es ayudar a Italia a gestionar los flujos de emigración procedentes del norte de África. Muchos Estados miembros de la Unión Europea han facilitado medios técnicos (como dotaciones naval y aérea) y personal especializado.

#### 4.2. *Respuestas concretas de la comunidad internacional*

El 26 de febrero de 2011, el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas autorizó por unanimidad la resolución 1970 bajo el capítulo VII de la Carta y con ella todo un abanico de medidas económicas y de lucha contra la impunidad, que no incluían el uso de la fuerza. Posteriormente, en la resolución 1973, de 17 de marzo, autoriza medidas más severas para la protección de la población civil al amparo del capítulo VII de la Carta.

##### 4.2.1. Medidas económicas y de lucha contra la impunidad

Ante las constantes condenas de la violación por parte de Libia de su obligación de proteger, el Consejo de Seguridad adoptó por unanimidad la

---

<sup>113</sup> Cfr. Applications n° 004/2011, de 25 de marzo de 2011 [http://www.african-court.org/fileadmin/documents/Court/Cases/Order\\_for\\_Provisinal\\_Measures\\_against\\_Libya.PDF](http://www.african-court.org/fileadmin/documents/Court/Cases/Order_for_Provisinal_Measures_against_Libya.PDF)

resolución 1970, el 26 de febrero de 2011<sup>114</sup>. Actuando bajo el capítulo VII, el Consejo exige el cese inmediato de la violencia y urge al régimen de Gadafi a que asegurase el acceso a la ayuda humanitaria y médica. La resolución 1970 impone, por una parte, sanciones económicas inteligentes y selectivas al amparo explícito del artículo 41 de la Carta, ya que impone a 16 personas identificadas en el anexo mismo de la resolución una prohibición de viajar (párrafo 15) y la congelación de sus fondos económicos (párrafo 17). Es más, expresa su «intención de asegurar que los activos congelados de conformidad con el párrafo 17 se pongan más adelante a disposición del pueblo de la Jamahiriya Árabe Libia y en beneficio de éste» (párrafo 18), tal y como se está efectuando. Por otra parte, el párrafo 4 de la resolución 1970, remite la situación al Fiscal de la Corte Penal Internacional. Así, para garantizar la impunidad el Consejo de Seguridad remite el asunto al Fiscal al amparo del artículo 13 b) del Estatuto para que se investiguen si las violaciones de los derechos humanos cometidas desde el 15 de febrero de 2011 son constitutivas de algunos de los crímenes bajo la jurisdicción de la Corte.

Esta resolución ha sido bien recibida en general por la comunidad internacional, a pesar de que de manera informal algunos Estados aceptaron que no estaban preparados para la acción coercitiva. Rusia insistió que,

«a settlement of the situation in Libya is possible only through political means. In fact, that is the purpose of the resolution... which imposes targeted, clearly expressed, restrictive measures with regard to those guilty of violence against the civilian population. However, it does not enjoin sanctions, even indirect, for forceful interference in Libya's affairs, which could make the situation worse»<sup>115</sup>.

La respuesta de Gadafi no se hizo esperar. El 2 de marzo escribió al Consejo de Seguridad aludiendo a que la condena contra Libia era prematura y solicitaba su suspensión hasta que se confirmase las acusaciones contra Libia. Asimismo, respecto a la remisión del caso a CPI, Libia declara que no es parte firmante, pero está dispuesta a responder sobre las cuestiones de las violaciones graves sobre la base del principio de la primacía de los tribunales nacionales,

<sup>114</sup> Véase, el trabajo de la profesora Cervel en este mismo *Anuario*.

<sup>115</sup> S/PV.6491, de 26 de febrero de 2011.

indicando que iba a formar un comité judicial independiente para investigar las denuncias<sup>116</sup>.

Las medidas económicas aprobadas contra Libia recuerdan a las adoptadas en la resolución 1268 contra Al-Qaeda y las personas relacionadas con dicha organización. No obstante, en este caso, el Consejo prevé excepciones razonables, por ejemplo por motivos de salud, para evitar que su medida restrinja de forma excesiva los derechos de las personas afectadas. Para hacer efectivas estas sanciones se crea el Comité de Sanciones de la resolución 1970, que como ya viene siendo habitual en el trabajo del Consejo de Seguridad se crea como un órgano subsidiario del Consejo y se encarga principalmente del seguimiento y cumplimiento de todas las sanciones. Asimismo impone un embargo de armas de gran alcance y faculta incluso a los Estados vecinos a inspeccionar buques y puertos y a confiscar cualquier tipo de objeto prohibido.

En aplicación de las resoluciones del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, la Unión Europea decidió actuar con rapidez. El 28 de febrero de 2011 el Consejo adoptó la Decisión 2011/137/PESC, relativa a la adopción de medidas sobre la situación existente en Libia, por la que se establece un embargo de armas, una prohibición de las exportaciones de equipos de represión interna, así como restricciones a la admisión y la inmovilización de fondos y otros recursos económicos de las personas y entidades que hayan tomado parte en la grave violación de los derechos humanos contra las personas en Libia, incluida la participación en ataques, infringiendo el Derecho internacional, contra miembros de la población civil e instalaciones civiles. Dichas personas físicas o jurídicas y entidades figuran en los anexos de la Decisión, que reproducen literalmente los listados de la resolución 1970 de la ONU. Posteriormente, el Consejo aprobó el Reglamento nº 204/2001, de 2 de marzo de 2011, que concreta los modos de proceder para la realización de las listas de personas y entidades que –de conformidad con los derechos fundamentales y la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea– serán destinatarios de las sanciones económicas y de las prohibiciones de viajar impuestas por el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. Desde entonces y hasta la Decisión de Ejecución 2011/345/PESC del Consejo, de 16 de junio de 2011, los correspondientes anexos con tales listas han sido modificados en varias ocasiones. En consecuencia, en Europa se han congelado los haberes de

---

<sup>116</sup> Security Council, *Update report no. 1, Libya*, 14 de marzo 2011.

15 empresas libias y de 10 personas del entorno del líder libio, aparte de los activos del propio Gadafi. Igualmente hay una prohibición de entrada a la UE para 20 miembros del régimen, incluido Gadafi y su familia. Además, ha reforzado sus sanciones contra Libia y ha incluido en su lista de empresas libias vetadas en Europa a 26 compañías del sector petrolero y energético, como un paso decisivo para cortar el suministro financiero al régimen de Gadafi.

En cuanto a la remisión de la situación a la CPI, conviene señalar que esta es la segunda vez en la historia –después del caso de Darfur<sup>117</sup> que el Consejo hace uso de esta competencia. Es más, en el caso de Darfur, el Consejo de Seguridad antes de remitir el asunto a la Corte Penal Internacional en su resolución 1593 (2005), se había planteado seriamente la posibilidad de establecer un tribunal penal internacional para Sudán<sup>118</sup>, tal y como lo había hecho en ocasiones anteriores. En efecto, hasta la fecha se han creado varios tribunales penales *ad hoc*<sup>119</sup> y tribunales especiales<sup>120</sup>, pero todos ellos con el mismo fin: la impunidad frente a los crímenes internacionales. Conviene subrayar, no obstante, que el párrafo 4 de la resolución 1970 tiene una especial relevancia desde el prisma de la responsabilidad de proteger, ya que podría reforzar la coherencia del sistema de las Naciones Unidas en el sentido de que todos los instrumentos existentes coadyuvan para que los Estados y la Comunidad internacional puedan cumplir con su responsabilidad de proteger y, según los casos, puedan rendir cuentas sobre su protección. El 27 de junio la CPI dictó orden de búsqueda y captura contra con el Coronel Muammar Mohammed Abu Minyar Gaddafi su hijo Saif Al-Islam Gaddafi y Abdullah Al-Senussi como responsables de haber cometido crímenes contra la humanidad, de acuerdo con el artículo 7.1.a) y el 7.1.h) del Estatuto<sup>121</sup>.

<sup>117</sup> Sobre la cuestión de Darfur, en particular, véase, CERVELL HORTAL, M.J., *Naciones Unidas, Derecho internacional y Darfur*, Comares, Granada 2010, 248 p.

<sup>118</sup> KEMPSTER, N., «U.S. May Back Creation of Special Atrocity Tribunals», *Times*, 2 de agosto de 2001, en <<http://www.sudan.net/news/posted/3155.html>>

<sup>119</sup> Resolución 827 (1993) en el caso de la *ex* Yugoslavia y en la resolución 955 (1994) para Ruanda.

<sup>120</sup> En efecto, el Consejo creó un Tribunal Especial para Sierra Leona, el Tribunal Especial Iraquí, las Salas Especiales para Camboya, las Salas Especiales de Delitos Graves en Timor-Leste y el sistema judicial de la Misión de Administración Provisional de las Naciones Unidas en Kosovo (UNMIK). Sobre esta cuestión, véase, CESARE P. R., NOLLKAEMPER, A., KLEFFNER, J.K. (eds.), *International Criminal Courts – Sierra Leone, East Timor, Kosovo, and Cambodia*, Oxford University Press, Nueva York, 2004.

<sup>121</sup> ICC-01/11-01/11 *The Prosecutor v. Muammar Mohammed Abu Minyar Gaddafi, Saif Al-Islam Gaddafi and Abdullah Al-Senussi*

#### 4.2.2. Zona de exclusión aérea, protección a la población civil y acción armada

El 17 de marzo de 2011, el Consejo de Seguridad adoptó la resolución 1973, en el que se condenó la violación flagrante y sistemática de los derechos humanos de la población libia, las detenciones arbitrarias, las desapariciones forzadas, torturas y ejecuciones sumarias y condenó todos los actos de violencia cometidos por las autoridades libias contra periodistas, profesionales de los medios de comunicación y personal asociado, al mismo tiempo que se instaba a cumplir las obligaciones del Derecho internacional humanitario<sup>122</sup>. Además, en el párrafo 4 de la resolución el Consejo de Seguridad autorizó a los Estados miembros a adoptar «todas las medidas necesarias (...) para proteger a los civiles y zonas habitadas por civiles bajo la amenaza de ataque en la Jamahiriya Árabe Libia, incluyendo Bengasi, aunque excluyendo el uso de una fuerza de ocupación extranjera de cualquier clase en cualquier parte del territorio libio». En el párrafo 6 establece una prohibición de todos los vuelos en el espacio aéreo libio, a fin de ayudar a proteger a los civiles, pero con las excepciones necesarias para el suministro de la debida asistencia (párrafo 7). En el párrafo 8 «autoriza a todos los Estados miembros que hayan notificado al Secretario General y al Secretario de la Liga de los Estados Árabes, actuando a título nacional o por conducto de organizaciones o acuerdos regionales, a adoptar todas las medidas necesarias para hacer cumplir la prohibición de vuelos impuesta en el párrafo 6. De esta forma, el Consejo autoriza una vez más el uso de la fuerza con fines humanitarios<sup>123</sup>, si bien algunos Estados difieren en la interpretación y alcance de estos contenidos, en particular, sobre la condicionalidad de la autorización de la fuerza. La resolución autoriza la fuerza, pero un tipo de fuerza determinada. Sólo autoriza las fuerzas aéreas y navales, y excluye la terrestre, pues excluye toda ocupación extranjera terrestre. Su uso está supeditado a la protección de la población civil y de las zonas pobladas que estén bajo amenaza de Libia. Pero además, el uso de la fuerza armada aérea está supeditado (párrafo 8) a hacer cumplir la prohibición de vuelos y facilitar así la llegada de asistencia humanitaria.

Sobre la base de esa resolución, una coalición internacional comenzó los ataques con misiles contra instalaciones militares, aviones y otras fuer-

<sup>122</sup> Véase, el trabajo del profesor Bermejo en este mismo *Anuario*

<sup>123</sup> COMELLAS, M. T., *La incidencia de la práctica del Consejo de Seguridad en el Derecho internacional humanitario*, Thomson-Aranzdi, Pamplona, 2007, 2007.

zas de Gobierno, en las zonas bajo el control gubernamental. A pesar de la declaración del Gobierno de Libia de alto el fuego unilateral el 18 de marzo, el ejército regular siguió participando en grandes operaciones militares y contra-ofensivas. A finales de marzo de 2011, la OTAN asumió la obligación de hacer cumplir las resoluciones del Consejo de Seguridad. Un total de 15 Estados participan militarmente en la operación «Protector Unificado», dirigida desde Nápoles (Italia), bajo la autoridad del gran cuartel general de la Alianza Atlántica en Europa, ubicado en Mons (Bélgica) cuyo mandato ha sido prorrogado en sucesivas ocasiones.<sup>124</sup> Sus operaciones aéreas dependen de las bases de Izmir (Turquía) y Poggio Renatico (Italia) y las navales de Nápoles. Evidentemente, no todos los Estados participan de la misma manera, ya que sólo unos pocos participan directamente en los bombardeos.

Según el principio de la responsabilidad de proteger la acción militar debe estar autorizada ante casos extremos de grandes pérdidas de vidas humanas y presidida por una serie de principios precautorios: 1) que las intervenciones militares tienen que estar motivados por una intención correcta; (2) que debe ser el último recurso; (3) que el uso de la fuerza sea proporcional a la finalidad que persigue; y (4) que exista posibilidad razonable de éxito, es decir, de acabar con el sufrimiento y que las consecuencias de la acción no sean peores que las de la inacción. Además hay que tener en cuenta que los Estados de la OTAN y otros participantes en el conflicto armado internacional son parte de los Convenios de Ginebra de 1949 y la mayoría de ellos son también Partes del Protocolo adicional I de 1977 que, por lo tanto, se aplican a las operaciones militares emprendidas por el territorio libio desde marzo 2011. Además, deben respetar las normas pertinentes del Derecho internacional humanitario consuetudinario aplicable a las operaciones militares de la OTAN, incluidos los principios de proporcionalidad y distinción.

Los citados principios precautorios no están formalmente recogidos en los párrafo 138 y 139 del documento aprobado en la Cumbre de 2005. Sin

---

<sup>124</sup> La OTAN proseguirá sus operaciones en Libia todo el tiempo que sea necesario, para lo que ha pedido de nuevo medios adicionales, aunque ya está pensando en la era post Gadafi e insta a la ONU a comenzar a planificarla. Los ministros de Defensa de los países de la Alianza Atlántica, que se reúnen entre hoy y mañana en Bruselas, están decididos a «mantener la presión todo lo que sea necesario para lograr un pronto final de la crisis libia», ha dicho el secretario general de la OTAN, Anders Fogh Rasmussen, en rueda de prensa. La OTAN ha decidido prorrogar a partir del 27 de junio, durante 90 Días, la operación Protector Unificado y otros tres meses más a partir de finales de septiembre de 2011.



embargo, esto no significa que la posible autorización del uso de la fuerza al amparo del capítulo VII de la Carta sea una autorización en blanco, ni que el Consejo de Seguridad no los haya tenido en cuenta a lo largo de su práctica, aunque sin enunciarlos de esta forma y a pesar de sus deficiencias, su politización y de que nunca se llegaron a firmar los acuerdos del artículo 43 de la Carta para hacer realidad el uso de la fuerza. El tenor literal del párrafo 4 de la resolución 1973 autoriza «todas las medidas necesarias (...) *para proteger a los civiles y zonas habitadas por civiles bajo la amenaza de ataque en la Jamahiriya Árabe Libia*, incluyendo Bengasi, aunque excluyendo el uso de una fuerza de ocupación extranjera de cualquier clase en cualquier parte del territorio libio».

Teóricamente, la intencionalidad de la acción es clara, la protección a los civiles y las zonas habitadas para facilitar así la llegada de asistencia humanitaria. Desde la doctrina se ha señalado que la ejecución de este mandato resulta problemática, ya que «la OTAN también protege a civiles armados y a militares rebeldes que combaten en un conflicto interno» y algunos miembros de la OTAN tienen como objetivo –adicional o primigenio– apoyar a una de las partes en conflicto<sup>125</sup>. Tal objetivo secundario provoca un daño colateral sobre el principio de la «responsabilidad de proteger», ya que, según Arteaga, proteger a unos «civiles» más que a otros, deslegitima en parte la intervención en Libia y crea dudas sobre si la «responsabilidad de proteger» era una convicción o una excusa. En este caso concreto de Libia, según el cariz que el régimen de Gadafi está adquiriendo, no puede evitarse un cambio de régimen de gobierno, pero esto no constituye un fin sí mismo; no es el fin buscado ni por la Resolución 1973 ni por los Estados participantes en la acción de la OTAN, al menos en marzo de 2011<sup>126</sup>. Si bien algunos Estados difieren en la interpretación del alcance de la resolución 1973, ninguno niega la necesidad de la protección y que las medidas adoptadas en las resoluciones 1970 (2011) y 1973 (2011) son adecuadas para la protección de civiles<sup>127</sup>. La divergente in-

<sup>125</sup> ARTEAGA, F., «La OTAN en Libia», *Real Instituto Elcano*, n° 110/2011, p. 4

<sup>126</sup> S/PV.6566, de 27 de junio, p. 4, donde, por ejemplo, el representante de Sudáfrica defendió que cuando su país votó a favor de la resolución 1973 (2011), su intención era asegurar la protección de los civiles, así como el acceso sin obstáculos a la asistencia humanitaria para todos los que la necesitaban desesperadamente... «Nunca tuvimos –dice textualmente– la intención de cambiar el régimen civil ni de atacar a personas concretas. Son los propios libios, y no elementos foráneos, los que deben decidir el futuro de Libia».

<sup>127</sup> Véase por ejemplo, PV. 6531, de 10 de mayo de 2011, las intervenciones de los representantes de Australia, p. 2; Unión Europea, p. 5; Qatar, p. 6; México, p. 8; Chile, p. 10; Ucrania, pp. 15 16;

interpretación de la resolución 1973 por parte de algunos Estados y la cuestión de la intencionalidad e intervención armada fue tema de debate en el seno del Consejo: Noruega, Canadá y Costa de Marfil reclamaban una lectura estricta de los mandatos de la resolución 1973<sup>128</sup>, recordando que «estaba en juego la futura credibilidad de esta forma de comprender y hacer efectiva la responsabilidad de proteger» y recordaban al Consejo la conveniencia de hacer un uso sistemático y riguroso de los instrumentos de que dispone<sup>129</sup>. La resolución 1973 se aprobó no sin ciertas cautelas y reservas importantes: China duda de la eficacia de una zona de exclusión aérea para la protección de la población civil<sup>130</sup>. La acción decidida, no obstante, de la Liga Árabe y el activismo de ciertos Estados europeos –los más próximos a Libia, geográfica y económicamente– fue decisiva para la aprobación de la resolución 1973, a pesar de la llamativa abstención en la votación y de la premura de plazos y tiempos<sup>131</sup>.

A pesar de todo, varios Estados han participado directamente en las operaciones militares<sup>132</sup> o han apoyado políticamente la acción, entre otros España, a pesar de que su contribución sobre el terreno han sido de mera asistencia humanitaria<sup>133</sup>. En este contexto cabe recordar las palabras del professor CONFORTI quien consideraba que «[t]o-day, neither the principle of State sovereig-

---

Croacia, p. 17; Canadá, p. 18; Austria, p. 19; Países Bajos, p. 27. En cambio, Noruega, p. 13, si bien reconoce la necesidad de las medidas aprobadas por el Consejo de Seguridad señala su preocupación por la intencionalidad, la imparcialidad y las posibles ramificaciones del programa de ayuda a la población. Turquía, p. 14 plantea por qué no se invierten los mismo esfuerzos para proteger en otras regiones y Venezuela, p. 22 que está en total desacuerdo con el Consejo de Seguridad por haber autorizado el uso de la fuerza armada por razones humanitarias, pero sin el consentimiento del Estado afectado.

<sup>128</sup> PV 6531, p. 13.

<sup>129</sup> *Ibid.*, p. 18.

<sup>130</sup> *Ibid.*, p. 21.

<sup>131</sup> BELLAMY, A.J., WILLIAMS, P.D., «The new politics of protection? Côte d'Ivoire, Libya and the responsibility to protect»..., *op. cit.*, p. 825.

<sup>132</sup> Qatar –que no es miembro de la OTAN– ha fletado varios vuelos con toneladas de productos alimenticios, así como 1.450 toneladas de equipo y suministros médicos y unas 1.000 toneladas de alimentos y suministros médicos por vía marítima. Ha trasladado a más de 400 heridos a hospitales de Qatar. Además, en la frontera entre Libia y Túnez se ha puesto a disposición de los libios un hospital de campaña dotado de todo el material médico necesario y ha destinado unos 18 millones de dólares en asistencia en especie y en equipos.

<sup>133</sup> En efecto, España ha apoyado la acción armada, pero sin participar en los bombardeos. Su contribución se ciñe al plano humanitario, desde el inicio del conflicto. España ha destinado al país magrebí más de 6,3 millones de euros para atender a la población que está sufriendo las consecuencias de la guerra.

nty nor the one on domestic jurisdiction can prevail over the need to intervene for ensuring the safety of a population»<sup>134</sup>.

No podemos concluir este apartado sin al menos dejar apuntado cómo se debería valorar el empleo de la fuerza armada de la OTAN. El punto de partida, sin duda es la consideración de que la intervención militar con fines de protección humana siempre será considerada como una medida excepcional y extraordinaria. Para que esté justificada ha de existir: 1) un daño humano grave e irreparable o que sea inminente, como genocidio u otras matanzas en gran escala, actos de depuración étnica o infracciones graves del derecho internacional humanitario. 2) propósito correcto, que la acción militar persiga en poner fin a la amenaza o evitarla, cualesquiera que sean los demás motivos o propósitos que estén en juego, en el sentido clásico de la guerra justa del derecho natural. 3) Que la fuerza armada sea el último recurso, una vez considerado o una vez aplicadas sin éxito todas las demás opciones no militares para hacer frente a la amenaza. 4) La proporcionalidad de los medios empleados, duración, escala e intensidad, que sean lo mínimo necesario para hacer frente a la amenaza. 5) Que antes de emprender la acción, se valoren sus posibles consecuencias, si hay posibilidades razonables de que la acción militar logre hacer desaparecer la amenaza y las medidas que se van a adoptar para la protección de la población civil.

## 5. REFLEXIONES FINALES Y DE FUTURO

Son variadas las cuestiones que se suscitan en esta crisis. Una de las más importantes consiste en determinar hasta qué punto la comunidad internacional ha reaccionado de acuerdo con su «responsabilidad de proteger», tal y como parece entenderse en la actualidad, considerando los costes económicos y humanos de esta guerra, así como los pasos encaminados hacia la reconstrucción. Por otra, quizás desde una perspectiva más técnica, si estos hechos ayudan a clarificar jurídicamente qué supone esta responsabilidad de proteger.

Considero que no se puede negar que la respuesta internacional a la crisis Libia está siendo una respuesta rápida en cuanto a la decisión de actuar por

---

<sup>134</sup> REISMAN, M.W., «Present problems of the use of force in international law. Group on humanitarian intervention»..., *op. cit.*, p. 268.

parte de la comunidad internacional. La Comunidad Internacional no podía quedarse de brazos cruzados ante la escalada de violencia de la «primavera árabe» en Libia, aunque no en todos los países afectados del norte de África se haya actuado con la misma decisión y «responsabilidad». Ante las violaciones graves de los derechos humanos de la población libia por parte del Gobierno, la comunidad internacional ha actuado con inusitada rapidez. El Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas ha abordado el conflicto desde la perspectiva de la protección humana y ha demostrado su voluntad de proteger, autorizando el uso de la fuerza en la resolución 1973 y sin contar con el consentimiento del Estado afectado. Las resoluciones 1970 (2011) y 1973 (2011), ofrecen una base jurídica muy clara para que la comunidad internacional proporcione protección a la población civil. La acción internacional que comienza en marzo de 2011 parece responder en sus orígenes a los parámetros de la responsabilidad de proteger. El desenlace de dicha acción, con una asistencia a la población civil en ocasiones selectiva, con bajas civiles por fuego erróneo de la OTAN y con abusos de derechos humanos cometidos también por los rebeldes apoyados por la OTAN plantea dudas razonables acerca de su licitud y si el desarrollo de la acción internacional se adecua a los parámetros de cómo debería ejercerse esta responsabilidad de proteger a la población civil<sup>135</sup>. Se cuestiona la acción de protección de la OTAN a la población civil, cuando sus fuerzas aéreas participan directamente en el conflicto a favor de una de las partes beligerantes, facilitando el paso a las tropas terrestres de los rebeldes hasta entrar por ejemplo en Sirte. Este uso de la fuerza, por tanto, no se ciñe a lo autorizado; al contrario va más allá de la Resolución 1973.

En términos de principio, la responsabilidad de proteger implica, por último, reconstruir después de una intervención militar y prestar plena asistencia para la recuperación, la reconstrucción y la reconciliación, eliminando las causas del daño que la intervención pretendía atajar o evitar. Desde hace meses, la Unión Africana, varios países europeos, Egipto, China, Estados Unidos y Rusia se están moviendo en múltiples direcciones. Cabe destacar cómo a finales de junio, Sudáfrica acogió en Pretoria una reunión del Comité de Alto Nivel de la Unión Africana sobre Libia para examinar los acontecimientos que tienen lugar en Libia y el papel de la Unión Africana, que pretende liderar una

---

<sup>135</sup> CERVELL HORTAL, M.J., «La responsabilidad de proteger: cuando el sistema falla»..., *op. cit.*, pp. 339, 348.

solución política al conflicto. El 30 de junio 2011, la UA presentó una «hoja de ruta» que incluye un alto el fuego y una agenda para la transición a la democracia. El plan inicial de esta hoja de ruta preveía además el despliegue de una fuerza de paz de la ONU, si bien el Consejo Nacional de Transición se opone totalmente a la presencia militar internacional. Otra cosa distinta será, el apoyo internacional que ayude a las autoridades a asegurar una transición sin sobresaltos, pero que por el momento no incluirá a los cascos azules. El 1 de septiembre, París lideró una reunión del Grupo de contacto de amigos de Libia para definir el futuro que debe seguir el país norteafricano sin la presencia del líder Muammar Al Gaddafi. Si bien la cuestión de la reconstrucción no puede valorarse aún, es cierto que ésta debe organizarse en el marco de las Naciones Unidas y la Unión Africana, y no con el amparo de la OTAN o de algunos de sus miembros que han contribuido de forma decisiva durante el conflicto. Sin embargo, todo apunta a que es esto lo que se está proponiendo.

Desde un punto de vista económico, la guerra civil en Libia ya había costado unos 35.000 millones de euros a los libios a mediados de julio 2011, según el Fondo Monetario Intencional, a pesar de que la tendencia de la economía libia era favorable en 2010 con un crecimiento del 10,3%. Sin embargo, el elevado coste de la guerra se ha visto agravado por la suspensión de las exportaciones de gas y petróleo como consecuencia de la sanciones de la ONU. Además, la huida de un elevado número de empleados extranjeros que contribuían al desarrollo de infraestructuras, proyectos inmobiliarios y telecomunicaciones en suelo libio amenaza con paralizar los proyectos de desarrollo. En particular, se aprecia la huida de ingenieros, albañiles y trabajadores del petróleo procedentes de China, Turquía, Egipto y Filipinas, por lo que la paralización del sector de la construcción, los transportes y la comunicación puede resentirse en la economía nacional. En julio 2011, el Ministerio de Comercio Exterior libio anunció la intervención en los precios de bienes básicos para controlar la inflación y evitar que los comerciantes se aprovechen de la crisis<sup>136</sup>. Además, el Consejo Nacional de Transición sigue reclamando el desbloqueo de los fondos millonarios del régimen de Gadafi en el extranjero para su propia financiación y la de las necesidades de la guerra, de la población y la reconstrucción. Desde el punto de vista del Derecho internacional, un desblo-

---

<sup>136</sup> *La Vanguardia*, «El Gobierno libio ya ha gastado 35.000 millones de euros en la Guerra», 21 de julio de 2011.

queo de las cuentas y fondos no resulta fácil, ya que el Consejo de Seguridad no tiene poder confiscatorio ni puede imponerlo el Comité de Sanciones de la resolución 1970. Así, por ejemplo, el *Foreign Office* británico desbloqueó 91 millones de libras de una empresa petrolera libia que en la actualidad está siendo controlada por el Consejo Nacional de Transición. El uso de tales fondos ha sido condicionado al compromiso de que la Embajada siga abonando las bolsas de estudios a los ciudadanos libios residentes en el Reino Unido<sup>137</sup>.

Por último, conviene resaltar que la calificación jurídica de esta responsabilidad de proteger no supone una revolución del orden internacional. No supone una nueva norma del orden internacional, ni una interpretación *extra legem* del sistema de seguridad previsto en la Carta de las Naciones. Se podría decir que es una nueva perspectiva o principio reflexionado y adaptado a las exigencias de la realidad actual. Algunos autores niegan que esta responsabilidad se haya convertido en una norma consuetudinaria, puesto que no ha nacido para colmar una laguna existente, sino que se ha desarrollado dentro del sistema jurídico ya existente, aunque complejo<sup>138</sup>. Según el Secretario General de las Naciones Unidas es «un principio universal cuya aplicación, sin embargo, debe respetar las diferencias institucionales y culturales de una región a otra. Cada región llevará a la práctica el principio a su propio ritmo y a su propia manera»<sup>139</sup>. En consecuencia, cabe plantearse si, tal y como se recogía en el párrafo 2.24 del informe canadiense sobre la responsabilidad de proteger<sup>140</sup>, se está consolidando este nuevo principio sobre esta forma de entender la responsabilidad de proteger, tal y como fue admitido en la Cumbre mundial de 2005<sup>141</sup>, se ha aplicado en la resolución 1706 (2006), relativa a Darfur y ahora en la resolución 1970 y 1973 en el caso de Libia.

<sup>137</sup> *El País*, 28 de julio de 2011.

<sup>138</sup> PAYANDEHT, M., «With Great Power comes Great Responsibility? The Concept of the Responsibility to Protect within the Process of International Lawmaking», *Yale Journal of International Law*, vol. 35, 2010, pp. 469-516, p. 485.

<sup>139</sup> A/65/877-S/2011/393, de 28 de junio de 2011, punto 8.

<sup>140</sup> *La responsabilidad de proteger...*, punto. 2.24, p. 16

<sup>141</sup> Resolución 60/1, de la Asamblea General, de 16 de septiembre de 2005 Documento final de la Cumbre, párr. 138 y 139